

РЕШЕНИЕ
ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

15 августа 2025 года г. Воронеж
Железнодорожный районный суд города Воронежа в составе:
председательствующего судьи А.Е.В.,
при ведении протокола судебного заседания секретарем Д.А.С.,
с участием представителя административного истца З.А.А., представителя
административного ответчика Р.А.А. представителя заинтересованного лица
Е.Е.В., прокурора города Воронеж П.К.А.,
рассмотрев в открытом судебном заседании в помещении суда
административное дело по административному исковому заявлению Щ.М.Н.
к администрации городского округа город Воронеж о признании незаконным
постановления в части,

установил:

Щ.М.Н. обратилась в суд с иском к администрации городского округа город
Воронеж о признании недействующим постановления администрации городского
округа город Воронеж от 07.10.2024 г. № «Об утверждении проекта межевания
территории, расположенной вдоль <адрес>» в части установления красной линии
относительно границ земельного участка с кадастровым номером №
и отнесения части земельного участка с кадастровым номером № к землям
общего пользования.

В обоснование своих исковых требований указала, что является
собственником земельного участка, расположенного по адресу: <адрес>,
кадастровый №, площадью 1520 кв. м. На указанном участке расположен гараж
площадью 49,9 кв. м с кадастровым номером №, баня площадью 292,4 кв. м
с кадастровым номером №, жилой дом площадью 557,2 кв. м с кадастровым
номером (№). Постановлением администрации городского округа город Воронеж
07.10.2024 г. утвержден проект межевания территорий, расположенной
вдоль <адрес> в городском округе город Воронеж, содержащий текстовое описание
координат красной линии (табл. 5). В результате утверждения проекта межевания,
часть земельного участка, принадлежащего на праве собственности
административному истцу, отображена за красной линией, в том числе,
расположенный на земельном участке гараж площадью 49,9 кв. м с кадастровым
номером №, утвержденными красными линиями, часть земельного участка,
принадлежащая административному истцу, отнесена к землям общего пользования.
Принятие органом местного самоуправления решения без учета фактического
землепользования нарушает требования Градостроительного кодекса Российской
Федерации, свидетельствует о произвольности установления в проекте межевания
территории красных линий и о несоответствии нормативного правового акта в
оспариваемой части положениям федерального законодательства.
Административный истец принимала участие в обсуждении проекта межевания
территории, неоднократно обращалась в Управление главного архитектора
Воронежской области с предложениями по переносу красной линии, однако ее
предложения не были приняты во внимание (т.1, л.д. 4-11).

Решением Железнодорожного районного суда г. Воронежа от 06.02.2025 г. административные иски требования Щ.М.Н. в администрации городского округа город Воронеж удовлетворены (т. 1, л.д. 214-219).

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Воронежского областного суда от 24.06.2025 г. решение суда первой инстанции отменено, административное дело направлено на новое рассмотрение в Железнодорожный районный суд г. Воронежа (т.2, л.д. 57-61).

Административный истец Щ.М.Н. в судебное заседание не явилась, о дне рассмотрения дела извещена надлежащим образом, представила суду заявление о рассмотрении административного дела в ее отсутствие.

Представитель административного истца по доверенности З.А.А. в судебном заседании поддержал иски требования, представил дополнительные письменные пояснения, доводы которого поддержал, полагал, что поскольку в отношении территории, на которой расположен земельный участок Щ.М.Н., ранее отсутствовала документация по планировке территории, проект межевания территории содержит текстовое описание, согласно которому, ранее на рассматриваемую территорию документация по планировке территории разработана не была, следовательно Управлением главного архитектора спорная красная линия не могла быть установлена в рамках действующих полномочий. Установление красной линии должно быть осуществлено с учетом существующей застройки, либо ее обоснование в проекте планировки территории, что свидетельствует о произвольности установления в проекте межевания территории красной линии.

Представитель администрации городского округа город Воронеж по доверенности Р.А.А. возражал относительно исковых требований, пояснил, что оспариваемая красная линия была установлена Управлением главного архитектора в 2010 году в соответствии с постановлением администрации городского округа город Воронеж № от 11.10.2007 г «О градостроительных планах земельных участков» и Положением о департаменте градостроительства и архитектуры администрации городского округа город Воронеж, в проекте межевания территории данная красная линия предусмотрена в целях обеспечения проезда и определения территории для разворотной площадки на тупиковой улице, а также в целях соблюдения требований противопожарной защиты.

Представитель заинтересованного лица Управления главного архитектора Воронежской области по доверенности Е.Е.В. возражала относительно исковых требований, поддержала доводы административного ответчика.

Остальные лица, участвующие в деле, в судебное заседание не явились. О времени и месте слушания дела извещены своевременно и надлежащим образом. О причинах неявки не сообщили, каких-либо доказательств наличия уважительных причин неявки в судебное заседание и ходатайств об отложении слушания дела не представили.

С учетом мнения лиц, участвующих в деле, суд в соответствии со ст. 150 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, считает возможным рассмотреть дело в отсутствие не явившихся лиц.

Изучив материалы административного дела, заслушав участников, заключение прокурора городского округа город Воронеж П.К.А., полагавшего иски требования подлежащими удовлетворению, суд приходит к следующим выводам.

В соответствии с частью 1 статьи 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации с административным иском заявлением о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части вправе обратиться лица, в отношении которых применен этот акт, а также лица, которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, если они полагают, что этим актом нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы.

В силу статей 208 и 209 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации нормативный правовой акт может быть оспорен заинтересованным лицом в случае, если на момент обращения в суд он нарушает или может нарушить либо иным образом затрагивать права, свободы и законные интересы заявителя.

Согласно части 7 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд проверяет законность положений нормативного правового акта, которые оспариваются.

Для признания оспариваемого нормативного правового акта недействующим суд должен установить наличие одновременно двух условий: нормативный правовой акт не соответствует закону или иному нормативному правовому акту в совокупности с нарушением прав, свобод и законных интересов лиц, которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом (постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25.12.2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами»).

В пункте 34 указанного постановления определено, что, если судом будет установлено, что оспариваемый акт принят в пределах полномочий органа или должностного лица с соблюдением требований законодательства к форме нормативного правового акта, порядку принятия и введения его в действие, суду следует проверить, соответствует ли содержание акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

В соответствии с пунктами 1, 2, 3 статьи 209 Гражданского кодекса Российской Федерации собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом. Собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц, в том числе отчуждать свое имущество в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения имуществом, отдавать имущество в залог и обременять его другими способами, распоряжаться им иным образом. Владение, пользование и распоряжение землей осуществляются их собственником свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц.

Как установлено в судебном заседании и следует из материалов дела, административный истец Ш.М.Н. является собственником земельного участка, расположенного по адресу: <адрес>, кадастровый №, площадью 1520 кв. м (т.1, л.д. 46-47).

На указанном земельном участке расположены принадлежащие административному истцу объекты недвижимости: жилой дом площадью 557,2 кв. м, гараж площадью 49,9 кв. м, баня площадью 292,4 кв. м. Земельный участок поставлен на государственный кадастровый учет 15.12.2005 г., имеет вид разрешенного использования «индивидуальное жилищное строительство», границы земельного участка установлены в соответствии с требованиями земельного законодательства при проведении кадастровых работ 12.10.2016 г., категория земель – земли населенных пунктов (т.1, л.д. 48-54).

14.06.2024 г. опубликовано оповещение о начале общественных обсуждений от 13.06.2024 г. проекта межевания территорий (т.1, л.д. 164-166).

Согласно заключению по результатам публичных слушаний от 05.04.2023 г. относительно замечания о некорректно отображенной красной линии в районе <адрес> организатором общественных слушаний рекомендовано нецелесообразным к учету данного замечания, поскольку земельный участок сформирован без учета ранее установленной красной линии, в результате формирования земельного участка перекрыт доступ к территориям общего пользования (т. 1, л.д. 167-169).

Постановлением администрации городского округа город Воронеж от 07.10.2024 г. № утвержден проект межевания территории, расположенной вдоль <адрес> в городском округе город Воронеж (т.1, л.д. 94).

Согласно текстовому описанию проектом межевания утверждены красные линии с учетом Правил землепользования и застройки, границ земельных участков, поставленных на кадастровый учет, существующих объектов капитального строительства, границ территориальных зон и действующих нормативных актов, координатное описание красных линий приведено в таблице № 5 (т.1, л. д. 133-139).

В соответствии с утвержденным чертежом межевания территории следует, что установленная оспариваемым постановлением, красная линия проходит по земельному участку, принадлежащему административному истцу, при этом возведенный на земельном участке гараж расположен за границей красной линии (т.1, л.д. 146).

Законодательство о градостроительной деятельности регулирует, в том числе правоотношения по планировке территории (часть 1 статьи 4, глава 5 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Статьей 2 Градостроительного кодекса Российской Федерации определены основные принципы законодательства о градостроительной деятельности, в том числе: обеспечение комплексного и устойчивого развития территории на основе территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории (пункт 1); осуществление строительства на основе документов территориального планирования, правил землепользования и застройки и документации по планировке территории (пункт 4).

Подготовка документации по планировке территории осуществляется в целях обеспечения устойчивого развития территорий, выделения элементов планировочной структуры (кварталов, микрорайонов, иных элементов), установления границ земельных участков, на которых расположены объекты капитального строительства, границ земельных участков, предназначенных для строительства и размещения линейных объектов (часть 1 статьи 41 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

К документации по планировке территории относятся проекты планировки территории, проекты межевания территории, градостроительные планы земельных участков (часть 5 статьи 41 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Основой для разработки проектов межевания территорий являются проекты планировки. Подготовка проектов межевания территорий осуществляется в составе проектов планировки или в виде отдельного документа (часть 9 статьи 42, часть 3 статьи 43 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Из статьи 43 Градостроительного кодекса Российской Федерации следует, что проект межевания территории элемента планировочной структуры представляет собой чертежи межевания территории, на которых отображаются красные линии и линии отступа от них, а также границы земельных участков, территорий и зон, исчерпывающий перечень которых установлен в части 5 названной статьи.

Таким образом, проект межевания территории является актом публичного органа, который отображает пространственные характеристики образованных в пределах такой территории земельных участков как объектов гражданского оборота и в силу этого данный акт адресован не только неопределенному кругу лиц, но и тем лицам, которые являются их собственниками или обладают в отношении них иными правами, в том числе как собственники расположенных на них объектов недвижимости на основании статьи 36 Земельного кодекса Российской Федерации.

В соответствии с частью 1 статьи 41 Градостроительного кодекса Российской Федерации подготовка документации по планировке территории, к которой пункт 2 части 4 названной статьи относит проект межевания территории, осуществляется в целях обеспечения устойчивого развития территорий, в том числе выделения элементов планировочной структуры, установления границ земельных участков, установления границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства.

Подготовка проекта межевания территории осуществляется применительно к территории, расположенной в границах одного или нескольких смежных элементов планировочной структуры, границах, определенной правилами землепользования и застройки территориальной зоны, и (или) границах установленной схемой территориального планирования муниципального района, генеральным планом поселения, городского округа функциональной зоны. Подготовка проекта межевания территории осуществляется для определения местоположения границ образуемых и изменяемых земельных участков; установления, изменения, отмены красных линий для застроенных территорий, в границах которых не планируется размещение новых объектов капитального строительства, а также для установления, изменения, отмены красных линий в связи с образованием и (или) изменением земельного участка, расположенного в границах территории, применительно к которой не предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории, при условии, что такие установление, изменение, отмена влекут за собой исключительно изменение границ территории общего пользования (части 1 и 2 статьи 43 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Учитывая, что документация по планировке территории рассчитана на неоднократное применение, действует постоянно, является обязательной к исполнению участниками данных правоотношений, проект межевания территории

подлежит обязательному рассмотрению на общественных обсуждениях или публичных слушаниях в целях соблюдения прав человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства, суд приходит к выводу о соответствии документации по планировке территории признакам нормативного правового акта.

Также, согласно пояснительной записки к проекту постановления администрации городского округа город Воронеж «Об утверждении проекта межевания территории, расположенной вдоль <адрес>» имеется указание, что настоящее постановление является нормативным правовым актом (т.1, л.д. 147-150).

В судебном заседании установлено, что красная линия, установленная оспариваемым проектом межевания, проходит по земельному участку и принадлежащему истцу объекту недвижимости - гаражу.

В ходе судебного разбирательства данный факт сторонами не оспаривался.

Согласно п. 26 ч. 1 ст. 16, ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», п. п. 1 и 3 ч. 3 ст. 8, ч. 1 ст. 24 и ч. 1 ст. 32 Градостроительного кодекса Российской Федерации утверждение генерального плана городского округа, правил землепользования и застройки относится к вопросам местного значения городского округа, по которым представительным органом местного самоуправления городского округа принимаются муниципальные правовые акты. Муниципальные правовые акты, принятые по вопросам градостроительной деятельности, не должны противоречить Градостроительному кодексу Российской Федерации (часть 4 статьи 3 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Согласно ч. 2 ст. 30 Градостроительного кодекса Российской Федерации Правила землепользования и застройки включают в себя карту градостроительного зонирования с установлением границ территориальных зон. Границы территориальных зон устанавливаются, в том числе, с учетом возможности сочетания в пределах одной территориальной зоны различных видов существующего и планируемого использования земельных участков, сложившейся планировки территории и существующего землепользования и должны отвечать требованию принадлежности каждого земельного участка только к одной территориальной зоне (подп. 1 и 4 ч. 1 ст. 34, ч. 4 ст. 30 Градостроительного кодекса Российской Федерации). Градостроительные регламенты, каждый из которых действует в пределах границ соответствующей территориальной зоны, обозначенной на карте градостроительного зонирования, определяют правовой режим земельных участков равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства (ч. 1 и 3 ст. 36 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Градостроительные регламенты обязательны для исполнения всеми собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков независимо от форм собственности и иных прав на земельные участки. Указанные лица могут использовать земельные участки в соответствии с любым предусмотренным градостроительным регламентом для

каждой территориальной зоны видом разрешенного использования (ч. 3 ст. 85 Земельного кодекса Российской Федерации).

Генеральный план городского округа является документом территориального планирования муниципального образования, который утверждается представительным органом местного самоуправления (п. 3 ч. 1 ст. 18, ч. 1 ст. 24 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Согласно подп. «б» п. 1, п. 3 ч. 5 ст. 23 Градостроительного кодекса Российской Федерации на картах, утверждаемых в составе генерального плана муниципального образования, отображаются автомобильные дороги местного значения, а также границы и описание функциональных зон с указанием планируемых для размещения в них объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения (за исключением линейных объектов) и местоположения линейных объектов федерального значения, линейных объектов регионального значения, линейных объектов местного значения.

В соответствии с п. 12 ст. 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации, ст. 262 Гражданского кодекса Российской Федерации, п. 12 ст. 85 Земельного кодекса Российской Федерации территории, в состав которых входят находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки, которыми беспрепятственно пользуется неограниченный круг лиц, обладая правом свободного на них доступа и использования имеющихся на этих участках природных объектов в пределах, допускаемых законом и иными правовыми актами, а также собственником соответствующего земельного участка, являются территориями общего пользования. В частности, к таким территориям относятся площади, улицы, автомобильные дороги и проезды.

Красные линии обозначают существующие, планируемые (изменяемые, вновь образуемые) границы территорий общего пользования и (или) границы территорий, занятых линейными объектами и (или) предназначенных для размещения линейных объектов (п. 11 ст. 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации). Красные линии утверждаются в составе проекта планировки территории (подп. «а» п. 1 ч. 3 ст. 42 Градостроительного кодекса Российской Федерации), а также проекта межевания территории (п. 2 и 3 ч. 6 ст. 43 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Проект планировки территории и проект межевания территории относятся к документации по планировке территории, которая подготавливается в целях реализации положений документов территориального планирования (п. 1 ч. 1 ст. 26 Градостроительного кодекса Российской Федерации) и утверждается главой местной администрации поселения или главой местной администрации городского округа (ч. 13 ст. 46 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

В соответствии с ответом заместителя руководителя Управления главного архитектора Воронежской области от 13.08.2025 г., красная линия по <адрес> установлена 05.07.2010 г. управлением главного архитектора в рамках полномочий по установлению, дополнению и уточнению красных линий и линий регулирования застройки, установленных в соответствии с постановлением администрации городского округа город Воронеж № от 11.10.2007 г. «О градостроительных планах земельных участков», Положением о департаменте градостроительства и архитектуры администрации городского округа город Воронеж. Включение в Генеральный план, утвержденный решением Воронежской городской Думы

от 19.12.2008 г. № 422-П схемы автодороги местного значения по <адрес>, существовавшей на дату его утверждения, не прусматривалось.

В обоснование указанных доводов административным ответчиком приобщена к материалам дела схема границ земельного участка с нанесением красных линий (т.1, л.д. 188).

Вместе с тем, суд полагает, что указанные доводы не могут быть приняты во внимание ввиду следующего.

Порядок установления красных линий с учетом их правовых и технических характеристик требует разработки специального проекта на основе генеральных планов поселений и проектов детальной планировки территорий. Данный проект подлежит утверждению органами местного самоуправления по согласованию с органами государственного контроля и надзора, другими заинтересованными службами органов местного самоуправления. По общему правилу согласование красных линий осуществляется проектной организацией одновременно с согласованием соответствующей градостроительной документации (пункт 4.4. Инструкции о порядке проектирования и установления красных линий в городах и других поселениях Российской Федерации, принятой постановлением Госстроя России от 06.04.1998 г. № 18-30).

Корректировка красных линий может осуществляться по решению органов местного самоуправления, утвердивших их, в связи с изменением градостроительной ситуации в результате необходимости проведения реконструкции сложившейся застройки, изменением категории (пропускной способности) улиц и дорог поселения.

Сводный план красных линий выполняется, хранится и поддерживается органами архитектуры и градостроительства. Органы архитектуры и градостроительства осуществляют контроль за соблюдением красных линий на подведомственной территории и несут ответственность за своевременное внесение дополнений и изменений в соответствии с утвержденными разбивочными чертежами (пункты 4.5.- 4.7. Инструкции).

Приведенное правовое регулирование не предполагает произвольного установления красных линий уполномоченными органами, а лицо, права которого могут быть нарушены в результате установления данных линий, не лишено возможности оспорить в судебном порядке соответствующий нормативный правовой акт. Такое толкование закона согласуется с правовой позицией, изложенной в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 25.02.2016 г. № 242-О.

Кроме того, апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Воронежского областного суда от 02.01.2023 г. по административному делу по административному исковому заявлению Щ.М.Н. к Департаменту имущественных и земельных отношений Воронежской области о признании незаконным отказа в утверждении схемы расположения земельного участка (<адрес>) на кадастровом плане территории, установлено, что проект планировки и проект межевания на данную территорию не разрабатывался и не утверждался, красные линии на рассматриваемой территории не установлены.

Также текстовая часть проекта межевания территории, расположенной вдоль <адрес>, содержит указание, что ранее на рассматриваемую территорию документация по планировке территории разработана не была (т.1, л.д. 15).

Таким образом, суд приходит к выводу, что до принятия оспариваемого проекта межевания красные линии в отношении земельного участка по адресу: <адрес>, и здания гаража, расположенного на данном земельном участке, разработаны без учета вышеприведенных положений.

В данном случае красная линия установлена без учета существующего объекта недвижимости – гаража и границ земельного участка, принадлежащим административному истцу.

Кроме того, в результате отнесения части земельного участка, на котором расположен объект недвижимости, к землям общего пользования, административный истец фактически лишается права распоряжения, владения и пользования этим объектом.

Административным ответчиком в ходе разбирательства по делу не опровергнут довод административного истца об отсутствии в отношении территории, на которой расположен земельный участок административного истца, документации по планировке, разработанной в соответствии с требованиями законодательства.

Кроме того, в соответствии с частью 12.6 статьи 45 Градостроительного кодекса Российской Федерации проект планировки территории, предусматривающий размещение объектов федерального значения, объектов регионального значения или объектов местного значения, для размещения которых допускается изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд, на земельных участках, принадлежащих либо предоставленных физическим или юридическим лицам, органам государственной власти или органам местного самоуправления, не действует в части определения границ зон планируемого размещения таких объектов в случае, если в течение шести лет со дня утверждения данного проекта планировки территории не принято решение об изъятии таких земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

Между тем утвержденный проект межевания территории, которыми установлена красная линия - территории общего пользования, проходящие по земельному участку административного истца, не содержит сведений об изъятии спорного земельного участка для муниципальных нужд. Исходя из содержания части 12.6 статьи 45 Градостроительного кодекса Российской Федерации, уполномоченный орган был обязан принять решение об изъятии спорного земельного участка (его части) для муниципальных нужд.

По мнению суда, установленные оспариваемым нормативным правовым актом красная линия применительно к земельному участку Щ.М.Н., сформированному и поставленному на кадастровый учет в 2005 году, не соответствуют фактическому землепользованию, не соблюдает разумный и справедливый баланс частных и публичных интересов, в связи с чем, исковые требования суд находит подлежащими удовлетворению.

На основании вышеизложенного и, руководствуясь ст. ст. 175-180, 290 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, суд

РЕШИЛ:

Административное исковое заявление Щ.М.Н. к администрации городского округа город Воронеж о признании незаконным постановления в части - удовлетворить.

Признать постановление администрации городского округа город Воронеж от 07.10.2024 г. № «Об утверждении проекта межевания территории,

расположенной вдоль <адрес>» недействующим в части установления красной линии относительно границ земельного участка с кадастровым номером № и отнесения части земельного участка с кадастровым номером № к землям общего пользования.

Решение может быть обжаловано в Воронежский областной суд через Железнодорожный районный суд г. Воронежа в течение месяца со дня изготовления решения суда в окончательной форме.

Председательствующий А.Е.В.

Решение в окончательной форме изготовлено 20 августа 2025 года