

[Печать](#)

Решение по административному делу - апелляция

[Информация по делу](#)

№ 66а-1161/2021

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

Санкт-Петербург

28 октября 2021 года

Судебная коллегия по административным делам Второго апелляционного суда общей юрисдикции в составе:

председательствующего Головкиной Л.А.,

судей Шариной Е.В., Пластинина И.В.,

при секретаре Рунове Д.Ю.,

с участием прокурора Леонтьева С.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело № За-258/2021 по апелляционным жалобам общества с ограниченной ответственностью «Гранит-Строй», администрации муниципального образования «Бугровское сельское поселение» Всеволожского района Ленинградской области на решение Ленинградского областного суда от 29 июня 2021 года, которым административное исковое заявление общества с ограниченной ответственностью «Гранит-Строй» о признании не действующим в части приказа Комитета по архитектуре и градостроительству Ленинградской области от 29 июля 2019 года № 49 «Об утверждении Правил землепользования и застройки муниципального образования «Бугровское сельское поселение» Всеволожского района Ленинградской области» удовлетворено частично.

Заслушав доклад судьи Второго апелляционного суда общей юрисдикции Головкиной Л.А., объяснения представителя административного истца общества с ограниченной ответственностью «Гранит-Строй» - Бредуса Д.С., поддержавшего доводы апелляционной жалобы и возражавшего против доводов апелляционной жалобы заинтересованного лица, представителя заинтересованного лица администрации муниципального образования «Бугровское сельское поселение» Всеволожского района Ленинградской области – Толки Е.В., поддержавшей доводы апелляционной жалобы и возражавшей против доводов апелляционной жалобы административного истца, представителя административного ответчика Комитета градостроительной политики Ленинградской области – Кочоровой С.И., оставившей вопрос об удовлетворении апелляционных жалоб на усмотрение суда, заключение прокурора Леонтьева С.А., полагавшего, что решение суда подлежит изменению, Судебная коллегия по административным делам Второго апелляционного суда общей юрисдикции

установила:

приказом Комитета по архитектуре и градостроительству Ленинградской области от 29 июля 2019 года № 49, опубликованным на интернет-портале администрации Ленинградской области <http://www.lenobl.ru>, 31 июля 2019 года, интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2 августа 2019 года, утверждены Правила землепользования и застройки муниципального образования «Бугровское сельское поселение» Всеволожского муниципального района Ленинградской области (Т.1 л.д.150, Т.2 л.д.7-197).

Общество с ограниченной ответственностью «Гранит-Строй» (далее – ООО «Гранит-Строй», Общество) обратилось в Ленинградский областной суд с административным иском, в котором с учетом уточнений просило признать не действующим приказ Комитета по архитектуре и градостроительству Ленинградской области от 29 июля 2019 года № 49 «Об утверждении Правил землепользования и застройки муниципального образования «Бугровское сельское поселение» Всеволожского района Ленинградской области» в части отнесения земельного участка с кадастровым номером 47:07:0713001:1460 к территориальной зоне «зона зеленых насаждений специального

назначения С-1» и в части установления санитарно-защитной зоны в границах указанного земельного участка, а также просило суд отнести земельный участок с кадастровым номером 47:07:0713001:1460 к территориальной зоне «зона размещения промышленных, коммунально-складских объектов и производств IV-V класса опасности – П 1» (Т.4 л.д.5-6).

В обоснование заявленных требований административный истец указал, что принадлежащий ему на праве собственности земельный участок с кадастровым номером 47:07:0713001:1460 образован путем раздела земельного участка с кадастровым номером 47:07:0713001:42 и отнесен к категории земель: земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения и виду разрешенного использования: для строительства, реконструкции и эксплуатации промышленных, коммунально-складских объектов и производств IV-V класса опасности.

Согласно оспариваемому нормативному правовому акту, земельный участок с кадастровым номером 47:07:0713001:1460 расположен в двух территориальных зонах: «зона зеленых насаждений специального назначения С-1», «зона размещения промышленных, коммунально-складских объектов и производств IV-V класса опасности – П 1», что противоречит законодательству, имеющему большую юридическую силу и нарушает права административного истца на строительство объекта капитального строительства – производственного здания со встроенными складскими и офисными помещениями на указанном земельном участке, что подтверждается отказом администрации муниципального образования «Всеволожский муниципальный район» в выдаче разрешения на строительство.

Решением Ленинградского областного суда от 29 июня 2021 года, с учетом определения от 9 августа 2021 года об исправлении описки, административный иск удовлетворен частично. Суд признал недействующим с момента вступления настоящего решения в законную силу приказ Комитета по архитектуре и градостроительству Ленинградской области от 29 июля 2019 года № 49 «Об утверждении Правил землепользования и застройки муниципального образования «Бугровское сельское поселение» Всеволожского района Ленинградской области» в части отнесения земельного участка с кадастровым номером 47:07:0713001:1460 к двум территориальным зонам и в части отображения на карте градостроительного зонирования санитарно-защитной зоны в границах земельного участка с кадастровым номером 47:07:0713001:1460. В удовлетворении остальной части заявленных требований судом отказано (Т.4 л.д.89-97, 148).

ООО «Гранит-Строй» подана апелляционная жалоба, в которой административный истец просит отменить решение Ленинградского областного суда от 29 июня 2021 года в части отказа в удовлетворении заявленных требований и удовлетворить требования административного иска в полном объеме, указывая, что оспариваемый нормативный правовой акт является результатом неправомерных действий государственной и муниципальной власти, повлекших нарушение прав Общества, в связи с чем подлежит исправлению; требования отнести земельный участок с кадастровым номером 47:07:0713001:1460 к территориальной зоне «зона размещения промышленных, коммунально-складских объектов и производств IV-V класса опасности – П 1» являются способом восстановления нарушенного права (Т.4 л.д.124-126).

Администрацией муниципального образования «Бугровское сельское поселение» Всеволожского муниципального района Ленинградской области подана апелляционная жалоба, в которой заинтересованное лицо просит отменить решение Ленинградского областного суда от 29 июня 2021 года, принять по делу новое решение об отказе в удовлетворении заявленных требований в полном объеме, указывая, что судом первой инстанции оставлен без внимания проект планировки и проект межевания территории, наличие публичного сервитута в границах красных линий проекта планировки и проекта межевания территории, которые утверждены компетентным органом до образования земельного участка с кадастровым номером 47:07:0713001:1460; административным истцом не обоснована необходимость уменьшения санитарно-защитной зоны (Т.4 л.д.99-104).

Прокурором, участвующим в деле, представлены возражения на апелляционные жалобы (Т.4 л.д.156-158).

Представитель заинтересованного лица администрации муниципального образования «Всеволожского муниципального района» извещен о месте и времени слушания дела надлежащим образом, в заседание суда апелляционной инстанции не явился, доказательств уважительности причин неявки не представил, в связи с чем судебная коллегия в порядке части 2 статьи 150, статьи 307 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации считает возможным рассмотреть апелляционную жалобу в его отсутствие.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционных жалоб и возражений, выслушав объяснения участников процесса и заключение прокурора, судебная коллегия приходит к следующему.

Как установлено судом первой инстанции и не оспаривается сторонами по делу, оспариваемый нормативный правовой акт, утвердивший Правила землепользования и застройки, принят уполномоченным на дату его издания органом, с соблюдением процедур, предусмотренных статьями 31, 32 Градостроительного кодекса Российской Федерации, и официально опубликован в установленном порядке.

Из материалов дела следует, что ООО «Гранит-Строй» является собственником земельного участка с кадастровым номером 47:07:0713001:1460, площадью 3289 кв.м, образованного путем раздела земельного участка с кадастровым номером 47:07:0713001:42, расположенного по адресу: Ленинградская область, Всеволожский район, уч.Порошкино-2, категория земель – земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения, с разрешенным использованием – для размещения промышленных объектов, для строительства, реконструкции и эксплуатации промышленных, коммунально-складских объектов и производств IV-V класса опасности (Т.1 л.д.30-77, 97-102, 143-149).

В соответствии с генеральным планом муниципального образования «Бугровское сельское поселение» Всеволожского муниципального района Ленинградской области, утвержденным решением Совета депутатов от 5 сентября 2014 года № 34 (с изменениями утвержденными постановлением Правительства Ленинградской области от 29 декабря 2017 года № 652) земельный участок расположен в двух функциональных зонах – зоне зеленых насаждений общего пользования и производственной зоне промышленных предприятий.

В соответствии с картой градостроительного зонирования, в составе Правил землепользования и застройки, земельный участок с кадастровым номером 47:07:0713001:1460 относится к территориальной зоне П-1 «зона размещения промышленных, коммунально-складских объектов и производств IV-V класса опасности; С-1 «зона зеленых насаждений специального назначения» (Т.1 л.д.103-120, 152-153).

Статьей 3 Градостроительного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что законодательство о градостроительной деятельности включает названный кодекс, другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. По вопросам градостроительной деятельности принимаются муниципальные правовые акты, которые не должны противоречить Градостроительному кодексу Российской Федерации.

В пункте 7 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации содержится понятие территориальных зон, то есть зон, для которых в правилах землепользования и застройки определены границы и установлены градостроительные регламенты.

В силу положений части 1 статьи 36 Градостроительного кодекса Российской Федерации градостроительным регламентом определяется 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.

Согласно статье 30 Градостроительного кодекса Российской Федерации границы территориальных зон устанавливаются на карте градостроительного зонирования, а виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства

указываются в градостроительном регламенте. Карта градостроительного зонирования и градостроительные регламенты входят в состав правил землепользования и застройки. Правила землепользования и застройки, наряду с прочим, включают в себя положения об изменении видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства физическими и юридическими лицами.

Порядок установления территориальных зон, их виды и состав регулируются нормами статей 34, 35 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

В части, не урегулированной законодательством о градостроительной деятельности, к этим отношениям применяется земельное, лесное, водное законодательство, законодательство об особо охраняемых природных территориях, об охране окружающей среды, об охране объектов культурного наследия народов Российской Федерации и иное законодательство Российской Федерации (часть 3 статьи 4 Градостроительного кодекса Российской Федерации), к которому относится и законодательство о санитарном благополучии населения.

Так, пунктами 1 и 2 статьи 12 Федерального закона от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» установлено, что при планировке и застройке городских и сельских поселений должно предусматриваться создание благоприятных условий для жизни и здоровья населения путем комплексного благоустройства городских и сельских поселений и реализации иных мер по предупреждению и устранению вредного воздействия на человека факторов среды обитания. При разработке нормативов градостроительного проектирования, схем территориального планирования, генеральных планов городских и сельских поселений, решении вопросов размещения объектов гражданского, промышленного и сельскохозяйственного назначения и установления их санитарно-защитных зон должны соблюдаться санитарные правила.

Требования к размеру санитарно-защитных зон, основания для пересмотра этих размеров, методы и порядок их установления для отдельных промышленных объектов и производств и (или) их комплексов, ограничения на использование территории санитарно-защитной зоны, требования к их организации и благоустройству определены постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 25 сентября 2007 года № 74, которым введены в действие СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов» (далее - СанПиН).

Согласно разделу VII СанПиН для промышленных объектов и производств, сооружений, являющихся источниками воздействия на среду обитания и здоровье человека, в зависимости от мощности, условий эксплуатации, характера и количества выделяемых в окружающую среду загрязняющих веществ, создаваемого шума, вибрации и других вредных физических факторов, а также с учетом предусматриваемых мер по уменьшению неблагоприятного влияния их на среду обитания и здоровье человека в соответствии с санитарной классификацией промышленных объектов и производств устанавливаются ориентировочные размеры санитарно-защитных зон.

Пунктом 2 постановления Правительства Российской Федерации от 3 марта 2018 года № 222 «Об утверждении Правил установления санитарно-защитных зон и использования земельных участков, расположенных в границах санитарно-защитных зон» на правообладателей объектов капитального строительства, введенных в эксплуатацию до дня вступления в силу указанного постановления, в отношении которых подлежат установлению санитарно-защитные зоны, возлагается обязанность в срок не более одного года со дня вступления в силу данного постановления проведения исследований (измерений) атмосферного воздуха, уровней физического и (или) биологического воздействия на атмосферный воздух за контуром объекта и предоставления в Федеральную службу по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (ее территориальные органы) заявления об установлении санитарно-защитной зоны с приложением к нему документов, предусмотренных пунктом 14 утвержденных указанным постановлением Правил установления санитарно-защитных зон и использования земельных участков, расположенных в границах санитарно-защитных зон (далее - Правила установления санитарно-защитных зон).

Санитарно-защитные зоны, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации, относятся к зонам с особыми условиями использования территорий (пункт 4 статьи 1

Градостроительного кодекса Российской Федерации) и отображаются на картах генерального плана муниципального образования в составе материалов по его обоснованию (подпункт 7 части 8 статьи 23 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

В соответствии с частью 1 статьи 36 Правил землепользования и застройки «зона зеленых насаждений специального назначения (С-1)» предназначена для размещения озеленения санитарно-защитных зон объектов, устанавливаемых в соответствии с СанПиНом 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов» в зависимости от класса опасности объекта с возможностью размещения объектов для обслуживания работников указанного объекта в соответствии с положениями статьи 39 настоящих Правил.

В соответствии с частью 2 статьи 62 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации обязанность доказывания законности оспариваемых нормативных правовых актов, актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, решений, действий (бездействия) органов, организаций и должностных лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, возлагается на соответствующие орган, организацию и должностное лицо. Указанные органы, организации и должностные лица обязаны также подтверждать факты, на которые они ссылаются как на основания своих возражений.

Доказательств, подтверждающих законность установления в границах земельного участка с кадастровым номером 47:04:0713001:1460 территориальной зоны зеленых насаждений специального назначения (С-1) в соответствии с СанПиНом 2.2.1/2.1.1.1200-03, административный ответчик, на котором в силу положений части 2 статьи 62 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации лежало бремя доказывания законности оспариваемого нормативного правового акта, не представил.

В ходе рассмотрения дела судом апелляционной инстанции административный ответчик и заинтересованное лицо не смогли пояснить суду в отношении какого объекта в Правилах землепользования и застройки установлена санитарно-защитная зона в границах земельного участка с кадастровым номером 47:04:0713001:1460.

Исходя из Правил землепользования и застройки «зона зеленых насаждений специального назначения (С-1)» установлена в соответствии с СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 в отсутствие необходимых заключений и решений уполномоченного органа по охране санитарно-эпидемиологического благополучия населения, что противоречит законодательству, имеющему большую юридическую силу.

Судебная коллегия считает необходимым указать, что данная зона не является самостоятельной территориальной зоной, поскольку в отношении нее не установлены градостроительные регламенты.

Фактически указанная зона является зоной с особыми условиями использования, которая обозначена на карте градостроительного зонирования в качестве территориальной зоны, которой, как указано ранее, она не является.

С учетом изложенного, судебная коллегия приходит к выводу, что установление территориальной зоны «зеленых насаждений специального назначения (С-1)», в границах земельного участка с кадастровым номером 47:04:0713001:1460, не отвечает требованиям, указанным в пункте 7 статьи 1, части 1 статьи 36 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Доводы апелляционной жалобы заинтересованного лица о том, что санитарно-защитная зона устанавливалась при разработке проекта планировки и проекта межевания, правового значения для рассмотрения дела не имеют, поскольку проект планировки и проект межевания не являются документами, на основании которых в соответствии с СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 возможно установление указанных зон.

Поскольку судом установлено несоответствие оспариваемого в части нормативного правового акта законодательству, имеющему большую юридическую силу, апелляционная жалоба

администрации муниципального образования «Бугровское сельское поселение» Всеволожского района Ленинградской области удовлетворению не подлежит.

В то же время судебная коллегия считает, что решение Ленинградского областного суда подлежит изменению, с указанием на признание не действующим с момента вступления решения суда в законную силу приказ Комитета по архитектуре и градостроительству Ленинградской области от 29 июля 2019 года № 49 «Об утверждении Правил землепользования и застройки муниципального образования «Бугровское сельское поселение» Всеволожского района Ленинградской области» в части установления в границах земельного участка с кадастровым номером 47:04:0713001:1460 территориальной зоны зеленых насаждений специального назначения (С-1), поскольку в ходе рассмотрения дела установлено, что указанная зона установлена с нарушением пункта 7 статьи 1, части 1 статьи 36 Градостроительного кодекса Российской Федерации, Правил установления санитарно-защитных зон и использования земельных участков, расположенных в границах санитарно-защитных зон, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 3 марта 2018 года № 222, СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03.

Отказывая в удовлетворении требований об установлении в отношении земельного участка с кадастровым номером 47:07:0713001:1460 территориальной зоны «зона размещения промышленных, коммунально-складских объектов и производств IV-V класса опасности – П 1», суд указал, что установление территориальных зон является прерогативой представительных органов местного самоуправления.

Судебная коллегия соглашается с указанными выводами суда первой инстанции, поскольку иное означало бы нарушение принципа разделения властей на территории Российской Федерации и являлось бы неправомерным вмешательством в конституционно-правовую и иную деятельность административного ответчика, как исполнительного органа власти, наделенного полномочиями по принятию нормативных правовых актов.

С учетом изложенного апелляционная жалоба ООО «Гранит-Строй» удовлетворению не подлежит.

Руководствуясь статьями 309 - 311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, судебная коллегия

определила:

решение Ленинградского областного суда от 29 июня 2021 года изменить.

Признать недействующим с момента вступления решения суда в законную силу приказ Комитета по архитектуре и градостроительству Ленинградской области от 29 июля 2019 года № 49 «Об утверждении Правил землепользования и застройки муниципального образования «Бугровское сельское поселение» Всеволожского района Ленинградской области» в части установления в границах земельного участка с кадастровым номером 47:04:0713001:1460 территориальной зоны зеленых насаждений специального назначения (С-1).

В остальной части решение Ленинградского областного суда от 29 июня 2021 года оставить без изменения, апелляционные жалобы общества с ограниченной ответственностью «Гранит-Строй», администрации муниципального образования «Бугровское сельское поселение» Всеволожского района Ленинградской области – без удовлетворения.

На состоявшиеся по делу судебные акты может быть подана кассационная жалоба в Третий кассационный суд общей юрисдикции через Ленинградский областной суд в течение шести месяцев со дня вынесения апелляционного определения.

Председательствующий

Судьи: