[Информация по делу](https://oblsud--lo.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&n_c=1&case_id=11244391&case_uid=07cbb8b0-0df2-4d80-a840-942111a17e97&delo_id=41&new=0)

Дело № 3а-230/2022

УИД 47OS0000-01-2022-000295-03

РЕШЕНИЕ

ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

|  |  |
| --- | --- |
| Санкт-Петербург | 28 декабря 2022 года |

Ленинградский областной суд в составе:

председательствующего судьи Павлова О.Н.,

при секретаре Кирьяновой В.М.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению прокурора Ленинградской области о признании недействующим в части Приказа Комитета градостроительной политики Ленинградской области от 26 апреля 2018 года № 31 «О внесении изменений в Правила землепользования и застройки МО «Лесколовское сельское поселение» Всеволожского муниципального района Ленинградской области»,

установил:

26.04.2018 Комитетом по архитектуре и градостроительству Ленинградской области (с 07.10.2022 Комитет по градостроительной политике Ленинградской области) утвержден приказ №31 «О внесении изменений в Правила землепользования и застройки МО «Лесколовское сельское поселение» Всеволожского муниципального района Ленинградской области» (далее также – Приказ №31, Правила землепользования и застройки).

Статья 18 части 2 Правил землепользования и застройки содержит карту градостроительного зонирования территории муниципального образования «Лесколовское сельское поселение» Всеволожского муниципального района Ленинградской области (далее также - МО «Лесколовское сельское поселение»), согласно которой нанесенный прерывистой линией обозначены, в частности санитарные разрывы в отношении автомобильных дорог «Санкт-Петербург-Запорожское –Приозерск», «Санкт-Петербург-Матокса», «Ново-Токсово – а/д «Скотное-Керро», «Подъезд к дер. Кискелово», «Подъезд к дер. Хиттолово», «Подъезд к птицефабрике «Невская», «Подъезд к станции Пери».

Приказ № 31 опубликован 27.04.2018 на официальном интернет-портале Администрации Ленинградской области http://www.lenobl.ru.

Первый заместитель прокурора Ленинградской области в интересах неопределенного круга лиц обратился в Ленинградской области обратился в суд с указанным административным исковым заявлением, в котором просит признать недействующим с момента вступления решения суда в законную силу Приказ №31 в части установления зон с особыми условиями использования территории - санитарных разрывов в отношении автомобильных дорог общего пользования регионального значения «Санкт-Петербург-Запорожское – Приозерск», «Санкт-Петербург- Матокса», «Ново-Токсово – а/д «Скотное-Керро», «Подъезд к дер. Кискелово», «Подъезд к дер. Хиттолово», «Подъезд к птицефабрике «Невская»», «Подъезд к станции Пери».

В обоснование административного искового заявления указывает, что в ходе осуществления надзора за законностью правовых актов органов исполнительной власти Ленинградской области выявлено, что Приказом №31 произвольно и в отсутствие правовых оснований установлены санитарные разрывы в отношении автомобильных дорог общего пользования регионального значения. Вопросы установления размера и границ санитарно-защитных зон не отнесены к полномочиям органов местного самоуправления, а отображению в документах территориального планирования и градостроительного зонирования подлежат зоны с особыми условиями использования территории, установленные с соблюдением требований федерального законодательства.

В письменном отзыве представитель Комитета градостроительной политики Ленинградской области Кулаков И.Б. просит рассмотреть дело без участия представителя административного ответчика и указывает, что оспариваемый нормативный правовой акт принят в пределах полномочий Комитета, с соблюдением формы принятия нормативного правового акта, порядка его принятия и утверждения, а также официального опубликования. Вместе с тем, административный ответчик указывает, что полагает возможным удовлетворить требования административного истца при условии, если решением уполномоченного органа санитарные разрывы в отношении автомобильных дорог общего пользования регионального значения МО «Лесколовское сельское поселение» не устанавливались.

Административный истец в лице первого заместителя прокурора Ленинградской области Ломакина С.С. в судебное заседание явился, требования административного искового заявления поддержал в полном объеме.

Представители административного ответчика в судебное заседание не явился, просил рассматривать дело в свое отсутствие.

Представитель заинтересованного лица администрации МО «Лесколовское сельское поселение», надлежащим образом извещенный о месте и времени судебного заседания, в судебное заседание не явился, заявлений о рассмотрении дела в свое отсутствие или отложении рассмотрения дела, а также сведений об уважительности причин неявки не представил.

Суд, определив рассмотреть дело в отсутствие представителей административного ответчика и заинтересованного лица, выслушав объяснения представителя административного истца, исследовав материалы дела, приходит к следующему.

По правилам административного судопроизводства, исходя из положений ч. 8 ст. 213 КАС РФ, применительно к рассматриваемому делу, суд должен выяснить:

1) нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца;

2) соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих: а) полномочия Комитета на принятие оспариваемых нормативных правовых актов; б) форму и вид, в которых Комитет вправе принимать нормативные правовые акты; в) процедуру принятия оспариваемых нормативных правовых актов; г) правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядок опубликования и вступления в силу;

3) соответствие оспариваемых нормативных правовых актов нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Согласно положениям ст.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ) правила землепользования и застройки – это документ градостроительного зонирования, который утверждается нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга и в котором устанавливаются территориальные зоны, градостроительные регламенты, порядок применения такого документа и порядок внесения в него изменений.

В соответствии с частью 3 статьи 208 КАС РФ с административным исковым заявлением о признании нормативного правового акта, в том числе принятого референдумом субъекта Российской Федерации или местным референдумом, не действующим полностью или в части в суд может обратиться прокурор в пределах своей компетенции.

Из пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» следует, что в рамках реализации надзорных полномочий прокурор имеет право обратиться в суд с заявлением о признании недействительными нормативных правовых актов в случае, если они приняты исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и иными указанными в законе органами и должностными лицами в нарушение законодательства, имеющего большую юридическую силу.

На основании части 2 статьи 39 КАС РФ прокурор субъекта Российской Федерации, заместитель прокурора субъекта Российской Федерации и приравненные к ним прокуроры и их заместители вправе обратиться в верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа, окружной (флотский) военный суд, гарнизонный военный суд, районный суд.

Оспариваемый Приказ №31, которым внесены изменений в Правила землепользования и застройки МО «Лесколовское сельское поселение», является нормативным правовым актом, поскольку отвечает признакам нормативности, предусмотренным пунктом 2 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», а именно содержит правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение и направленные на урегулирование общественных отношений, связанных с определением размера арендной платы за земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности.

Исходя из вышесказанного, а также учитывая, что оспариваемый нормативный правовой акт принят исполнительным органом государственной власти субъекта РФ – Комитетом по архитектуре и градостроительству Ленинградской области (в настоящее время – Комитет градостроительной политики Ленинградской области), суд приходит к выводу о том, что исполняющий обязанности прокурора Ленинградской области вправе обратиться с настоящим административным исковым заявлением в порядке главы 21 КАС РФ в Ленинградский областной суд.

Проверяя полномочия административного ответчика на принятие оспариваемого нормативного правового акта, суд исходит из того, что статьей 1 областного закона Ленинградской области от 07.07.2014 № 45-оз «О перераспределении полномочий в области градостроительной деятельности между органами государственной власти Ленинградской области и органами местного самоуправления Ленинградской области» утверждение правил землепользования и застройки поселения, утверждение изменений в правила землепользования и застройки поселения отнесено к полномочиям органов исполнительной власти Ленинградской области, уполномоченных Правительством Ленинградской области на осуществление полномочий органов местного самоуправления Ленинградской области в области градостроительной деятельности.

Согласно п.2.1 Положения о Комитете по архитектуре и градостроительству Ленинградской области, утвержденного постановлением Правительства Ленинградской области от 10.02.2014 № 16, Комитет утверждает правила землепользования и застройки поселений, внесение в них изменений.

Вопросы, связанные с принятием, официальным опубликованием и вступлением в силу правовых актов Ленинградской области урегулированы Областным законом Ленинградской области от 11.12.2007 № 174-оз «О правовых актах Ленинградской области».

Согласно статье 8 Областного закона Ленинградской области от 11.12.2007 № 174-оз «О правовых актах Ленинградской области» правовой акт Ленинградской области считается официально опубликованным, если он был опубликован в полном объеме в любом из официальных периодических печатных изданий Ленинградской области либо размещен (опубликован) в полном объеме на «Официальном интернет-портале правовой информации»(www.pravo.gov.ru) или на официальном интернет-портале Администрации Ленинградской области в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее - сеть «Интернет») (www.lenobl.ru).

Соблюдение процедуры принятия приказа Комитета по архитектуре и градостроительству Ленинградской области от 26.04.2018 № 31 «О внесении изменений в Правила землепользования и застройки муниципального образования «Лесколовское сельское поселение» Всеволожского муниципального района Ленинградской области» и полномочия указанного государственного органа по его изданию административным истцом не оспариваются и ранее были предметом судебной проверки Ленинградского областного суда, о чем имеется вступившие в законную силу решение от 04.09.2019 по делу № 3а-164/2019.

С учетом изложенного, суд приходит к выводу, что оспариваемый в части нормативный правовой акт принят в пределах полномочий административного ответчика, с соблюдением требований законодательства к процедуре принятия, форме нормативного правового акта, порядку опубликования и введения в действие, что административным истцом не оспаривается.

Проверяя соответствие содержания в оспариваемой части нормативного правового акта нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, суд исходит из того, что в части, не урегулированной законодательством о градостроительной деятельности, к градостроительным 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 (ст.4 ГрК РФ), к которому относится и законодательство о санитарном благополучии населения.

Из статьи 3 ГрК РФ следует, что вопросы градостроительной деятельности относятся к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В части 4 названной указанной нормы отражено, что по вопросам градостроительной деятельности принимаются муниципальные правовые акты, которые не должны противоречить настоящему кодексу.

Согласно статье 23 ГрК РФ генеральный план содержит: положение о территориальном планировании; карту планируемого размещения объектов местного значения поселения; карту границ населённых пунктов (в том числе границ образуемых населённых пунктов), входящих в состав поселения или городского округа; карту функциональных зон поселения (часть 3).

Положение о территориальном планировании, содержащееся в генеральном плане, включает в себя характеристики зон с особыми условиями использования территории, если установление таких зон требуется в связи с размещением объектов местного значения поселения (пункт 1 части 4).

К генеральному плану прилагаются материалы по его обоснованию в текстовой форме и виде карт (часть 6).

Материалы по обоснованию генерального плана в виде карт, в том числе, отображают местоположение зон с особыми условиями использования территорий (пункты 3 и 7 части 8).

Согласно п.4 ст.1 ГрК РФ санитарно-защитные зоны относятся к зонам с особыми условиями использования территорий.

Правила землепользования и застройки включают в себя: порядок их применения и внесения в них изменений, карту градостроительного зонирования и градостроительные регламенты (часть 2 статьи 30 ГрК РФ).

В силу пункта 2 части 1 статьи 18, части 3 статьи 31, пункта 2 части 1 статьи 34 ГрК РФ подготовка проекта правил землепользования и застройки поселения осуществляется с учётом положений генерального плана поселения, границы территориальных зон устанавливаются, в том числе, с учётом функциональных зон (зон, для которых генеральным планом поселения определены границы и функциональное назначение) и параметров их планируемого развития, определённых генеральным планом поселения.

В силу статьи 12 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» при разработке, в том числе, нормативов градостроительного проектирования, схем территориального планирования, генеральных планов городских и сельских поселений, проектов планировки общественных центров и установлении их санитарно-защитных зон должны соблюдаться санитарные правила.

Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 25.09.2007 № 74 утверждены Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы СанПиН 2.2.1./2.1.1.1200-03 (далее - Санитарные правила), которыми определены, в частности, класс опасности промышленных объектов и производств, требования к размеру санитарно-защитных зон, 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.

Согласно пункту 2.6 Санитарных правил для автомагистралей, линий железнодорожного транспорта, метрополитена, гаражей и автостоянок, а также вдоль стандартных маршрутов полета в зоне взлета и посадки воздушных судов устанавливается расстояние от источника химического, биологического и/или физического воздействия, уменьшающее эти воздействия до значений гигиенических нормативов (далее - санитарные разрывы). Величина разрыва устанавливается в каждом конкретном случае на основании расчетов рассеивания загрязнения атмосферного воздуха и физических факторов (шума, вибрации, электромагнитных полей и др.) с последующим проведением натурных исследований и измерений.

Поскольку вышеназванный пункт 2.6 Санитарных правил императивно определяет необходимость установления санитарного разрыва только для автомагистралей, к каковым автомобильная дорога «Подъезд к дер. Кискелево» не относится, следовательно, и возможность установления такового отсутствует.

Санитарно-защитные зоны, устанавливаемые в соответствии с законодательством РФ, относятся к зонам с особыми условиями использования территорий (ст.1 ГрК РФ).

Согласно разделу VII Санитарных правил 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. Конкретные размеры и границы санитарно-защитной зоны определяются в проекте санитарно-защитной зоны.

Установление, изменение размеров санитарно-защитных зон для промышленных объектов и производств I и II классов опасности осуществляются постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации; для промышленных объектов и производств III, IV и V классов опасности размеры санитарно-защитных зон могут быть установлены, изменены на основании решения и санитарно-эпидемиологического заключения Главного государственного санитарного врача субъекта Российской Федерации или его заместителя (пункты 4.2, 4.3 СанПиН).

Согласно ответу Управления Роспотребнадзора по Ленинградской области от 19.12.2022 №47-00-02/16-11872-2022 Управлением не принималось решений об установлении санитарно-защитной зоны от автомобильных дорог «Санкт-Петербург-Запорожское – Приозерск», «Санкт-Петербург-Матокса», «Ново-Токсово – а/д «Скотное-Керро», «Подъезд к дер. Кискелово», «Подъезд к дер. Хиттолово», «Подъезд к птицефабрике «Невская», «Подъезд к станции Пери».

Таким образом, вопросы установления размера и границ санитарно-защитных зон не отнесены к полномочиям органов местного самоуправления, а отображению в документах территориального планирования и градостроительного зонирования подлежат зоны с особыми условиями использования территории, установленные с соблюдением требований законодательства в названной сфере.

С учетом установленных по делу обстоятельств и приведенных норм федерального законодательства, суд приходит к выводу о том, что отображение на картах Правил землепользования и застройки санитарно-защитной зоны (санитарного разрыва), не утвержденной в установленном порядке, противоречит актам большей юридической силы, в связи с чем требования административного искового заявления подлежат удовлетворению.

Определяя момент, с которого оспариваемый нормативный правовой акт должен быть признан недействующим, суд, руководствуясь статьи 215 КАС РФ и разъяснениями Пленума Верховного Суда РФ, содержащимися в п.38 Постановления от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», приходит к выводу о признании недействующими «Правил землепользования и застройки» в оспариваемой части со дня вступления решения в законную силу.

На основании изложенного, руководствуясь ст.ст. 175-180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, суд

решил:

административное исковое заявление прокурора Ленинградской области удовлетворить.

Признать недействующим с момента вступления решения суда в законную силу приказ Комитета градостроительной политики Ленинградской области от 26 апреля 2018 года № 31 «О внесении изменений в Правила землепользования и застройки МО «Лесколовское сельское поселение» Всеволожского муниципального района Ленинградской области» в части установления зон с особыми условиями использования территории – санитарных разрывов в отношении автомобильных дорог общего пользования регионального значения «Санкт-Петербург-Запорожское – Приозерск», «Санкт-Петербург-Матокса», «Ново-Токсово – а/д «Скотное-Керро», «Подъезд к дер. Кискелово», «Подъезд к дер. Хиттолово», «Подъезд к птицефабрике «Невская»», «Подъезд к станции Пери».

Сообщение о принятом решении суда подлежит опубликованию в течение месяца со дня вступления решения суда в законную силу в официальном печатном издании, в котором подлежал опубликованию оспоренный нормативный правовой акт.

Решение может быть обжаловано во Второй апелляционный суд общей юрисдикции в течение одного месяца со дня его изготовления в окончательной форме путем подачи апелляционной жалобы через Ленинградский областной суд.

|  |  |
| --- | --- |
| Судья | Павлова О.Н. |

В окончательной форме решение изготовлено 20 января 2023 года