СМОЛЕНСКИЙ ОБЛАСТНОЙ СУД

Дело N 3а-128/2022

РЕШЕНИЕ

Именем Российской Федерации

03 ноября 2022 г. г. Смоленск

Смоленский областной суд в составе:

судьи Смоленского областного суда Штейнле А.Л.,

при секретаре Алешиной И.А.,

с участием прокурора Юрченковой Л.Н.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Жука Игоря Евгеньевича, Большаковой Татьяны Александровны о признании недействующими Генерального плана и Правил землепользования и застройки Михновского сельского поселения Смоленского района Смоленской области, утвержденных решением Смоленской районной Думы от 19 июня 2018 года № 42 «О внесении изменений в генеральный план и правила землепользования и застройки Михновского сельского поселения Смоленского района Смоленской области, утвержденные решением Совета депутатов Михновского сельского поселения Смоленского района Смоленской области от 30 сентября 2010 года № 109» в части наложения функциональной и территориальной зоны О-1, функциональной и территориальной зоны Т-1, санитарно-защитной зоны на земельные участки,

установил:

решением Совета депутатов Михновского сельского поселения Смоленского района Смоленской области от 30 сентября 2010 года № 109 «Об утверждении Правил землепользования и застройки и Генерального плана Михновского сельского поселения» утверждены Генеральный план Михновского сельского поселения Смоленского района Смоленской области (далее – Генеральный план) и Правила землепользования и застройки.

Данное решение опубликовано в газете «Сельская правда» 24 января 2013 года № 3 и размещено на официальном сайте Администрации Михновского сельского поселения Смоленского района Смоленской области.

Смоленской районной Думой принято решение от 19 июня 2018 года № 42 «О внесении изменений в генеральный план и правила землепользования и застройки Михновского сельского поселения Смоленского района Смоленской области, утвержденные решением Совета депутатов Михновского сельского поселения Смоленского района Смоленской области от 30 сентября 2010 года № 109» (далее – Решение № 42).

Решение № 42 было официально опубликовано в газете «Сельская правда» от 20 июня 2018 года № 47 (7711) и размещено на официальном сайте Администрации муниципального образования «Смоленский район» Смоленской области (http://smol-ray.ru/omsu/adm).

Жук И.Е. и Большакова Т.А. обратились в Смоленский областной суд с административным исковым заявлением, уточненным в ходе рассмотрения дела, о признании недействующими Генерального плана и Правил землепользования и застройки Михновского сельского поселения Смоленского района Смоленской области, с учетом изменений, утвержденных Решением № 42 в части наложения функциональной и территориальной зоны О-1 на земельные участки с кадастровыми номерами №, наложения функциональной и территориальной зоны Т-1 на земельный участок с кадастровым номером №, наложения санитарно-защитной зоны на земельные участки с кадастровыми номерами №, расположенные по адресу: ....

Заявленные требования обоснованы тем, что оспариваемый нормативный правовой акт нарушает права административных истцов, являющихся собственниками земельный участков с кадастровыми номерами № поскольку установление в отношении данных земельных участков функциональных и территориальных зон О-1 и Т-1, а также санитарно-защитной зоны от промышленной площадки ИП Лятун А.Е. в д. Ясенная Смоленского района Смоленской области произведено в нарушение требований градостроительного законодательства и препятствует использованию земельных участков в соответствии с их видом разрешенного использования – для жилищного строительства.

Определением суда от 09 сентября 2022 года к участию в деле в качестве заинтересованного лица привлечено Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Смоленской области.

Смоленская районная Дума в письменных возражениях просила отказать в удовлетворении заявленных требований, поскольку оспариваемое решение принято в пределах полномочий представительного органа местного самоуправления и в соответствии с действующим законодательством. Территориальная зона О-1 установлена в отношении земельных участков с кадастровыми номерами № на основании заявления представителя административных истцов. Территориальная зона Т-1 – в отношении земельного участка с кадастровым номером №, поскольку его конфигурация не позволяет использовать земельный участок по назначению. Его использование возможно лишь для подъезда к земельным участкам, образованным в результате раздела исходного земельного участка с кадастровым номером №. Зная об установлении в отношении земельных участков функциональной и территориальной зоны О-1 и Т-1, административные истцы в установленном порядке с заявлением о внесении изменений в генеральный план и правила землепользования и застройки Михновского сельского поселения Смоленского района Смоленской области не обращались.

Совет депутатов Михновского сельского поселения Смоленского района Смоленской области в письменных возражениях указал на отсутствие оснований для удовлетворения административного иска, ссылаясь на то, что земельные участки административных истцов ранее были расположены в территориальной зоне Ж3-У и имели вид разрешенного использования – для жилищного строительства. 02 июня 2014 года в Администрацию Михновского сельского поселения Смоленского района Смоленской области поступило заявление представителя административных истцов Савичева С.Н. об изменении территориальной зоны в локации расположения земельных участков с кадастровыми номерами № с зоны жилой застройки на зону, предназначенную для строительства гостинично-ресторанного комплекса. Заявление было передано в работу разработчику проекта внесения изменений в Генеральный план и Правила землепользования и застройки Михновского сельского поселения ООО «Градостроительство и кадастр», запрошенные изменения были внесены в проект. Решением Совета депутатов Михновского сельского поселения Смоленского района Смоленской области от 09 апреля 2015 года № 9 были внесены изменения в Генеральный план, в соответствии с которыми локации расположения земельных участков № отнесены к территориальной зоне О-1 «Общественно-деловая зона», предполагающей размещение в числе прочих гостиниц и предприятий общественного питания. Решением № 42 территориальная зона указанных земельных участков сохранена без изменений как О-1 «Общественно-деловая зона». Таким образом, установление территориальной зоны О-1 «Общественно-деловая зона» в отношении земельных участков административных истцов произведено на основании заявления представителя административных истцов, действующего на основании нотариально удостоверенных доверенностей в интересах последних. Кроме того, представитель административных истцов 02 марта 2016 года обращался в филиал ФГБУ «ФКП Росреестра» по Смоленской области с заявлением об изменении вида разрешенного использования земельных участков с «для жилищного строительства» на «под предприятия общественного питания», что свидетельствует о намерении административных истцов использовать спорные земельные участки под цели не связанные с жилищным строительством.

В судебное заседание административные истцы Жук И.Е., Большакова Т.А., надлежаще извещенные о времени и месте рассмотрения дела, не явились. Представитель административных истцов Безруков К.Н. указал, что не поддерживает требования о признании нормативного правового акта недействующим в части установления функциональной и территориальной зоны Т-1 в отношении земельного участка с кадастровым номером №, остальные заявленные требования по доводам, изложенным в уточненном административном исковом заявлении, поддержал.

Представитель административного ответчика Смоленской районной Думы, представляющей также интересы Администрации муниципального образования «Смоленский район» Смоленской области Голактионова И.В. административный иск не признала по доводам, изложенным в письменных возражениях.

Представитель административного ответчика Совета депутатов Михновского сельского поселения Смоленского района Смоленской области, также представляющего интересы заинтересованного лица Администрации Михновского сельского поселения Смоленского района Смоленской области Евсеева И.А. возражала против удовлетворения административного иска по доводам, изложенным в письменных возражения.

Представитель заинтересованного лица Лятуна А.Е. – Тихонов И.И. указал на отсутствие оснований для удовлетворения административного иска, сославшись на наличие санитарно-эпидемиологического заключения в отношении установленной санитарно-защитной зоны для ИП Лятун А.Е. в д. Ясенная Смоленского района Смоленской области.

Представитель заинтересованного лица Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Смоленской области, надлежаще извещенного о времени и месте рассмотрения дела, в судебное заседание не явился.

Выслушав объяснения лиц, участвующих в деле и их представителей, исследовав материалы дела, проверив оспариваемый нормативный правовой акт на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Смоленской областной прокуратуры Юрченковой Л.Н., полагавшей административный иск подлежащим частичному удовлетворению, Смоленский областной суд приходит к выводу о том, что административное исковое заявление подлежит частичному удовлетворению по следующим основаниям.

Согласно части 1 статьи 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации с административным исковым 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.

Согласно пункту 20 части 1 статьи 14, части 1 статьи 7 Федерального закона от 06 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», пунктам 1 и 3 части 3 статьи 8, части 1 статьи 24, части 1 статьи 32 Градостроительного кодекса Российской Федерации утверждение генерального плана, правил землепользования и застройки городского округа относится к вопросам местного значения сельского поселения, по которым представительным органом местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты. Муниципальные правовые акты, принятые по вопросам градостроительной деятельности, не должны противоречить ГрК РФ (часть 4 статьи 3 Градостроительного кодекса).

Муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, Федеральному закону от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации (часть 4 статьи 7 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Документом территориального планирования муниципального образования является генеральный план поселения, утверждаемый представительным органом местного самоуправления поселения (пункт 1 части 1 статьи 8, пункт 2 части 1 статьи 18, часть 1 статьи 24 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Содержание генерального плана поселения, порядок его подготовки и утверждения, особенности согласования проекта генерального плана предусмотрены статьями 9, 23, 24 и 25 Градостроительного кодекса Российской Федерации. Процедура внесения изменений в генеральный план является идентичной процедуре принятия генерального плана.

Подготовка генерального плана поселения предусматривает осуществление ряда последовательных процедур, к которым относятся принятие решения главой местной администрации поселения о подготовке проекта генерального плана, а также решения о подготовке предложений о внесении в генеральный план изменений, обязательное согласование проекта в соответствии со статьей 25 Градостроительного кодекса Российской Федерации; обязательное рассмотрение проекта на публичных слушаниях, проводимых в соответствии со статьей 28 названного кодекса; принятие решения представительным органом местного самоуправления поселения с учетом протоколов публичных слушаний по проекту генерального плана и заключения о результатах таких публичных слушаний об утверждении генерального плана или об отклонении проекта генерального плана и о направлении его соответственно главе местной администрации поселения на доработку в соответствии с указанными протоколами и заключением (статья 24 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Процедура подготовки и принятия правил землепользования и застройки, их утверждения и внесения в них изменений регламентирована статьями 30-35 Градостроительного кодекса Российской Федерации, которая включает в себя принятие главой местной администрации решения о подготовке проекта и утверждение состава и порядка деятельности комиссии по подготовке проекта, официальную публикацию сообщения о принятии такого решения, проверку проекта органом местного самоуправления на соответствие требованиям технических регламентов, документам территориального планирования, направление проекта главе муниципального образования для принятия решения о проведении публичных слушаний либо в комиссию на доработку, проведение комиссией публичных слушаний по проекту. Внесение комиссией изменений в проект с учетом результатов таких слушаний и представление его главе местной администрации, который должен принять решение о направлении указанного проекта в представительный орган местного самоуправления или об отклонении проекта и о направлении его на доработку с указанием даты его повторного представления.

Необходимыми приложениями к проектам генерального плана и правил землепользования и застройки являются протоколы публичных слушаний по указанным проектам и заключение о результатах таких публичных слушаний.

Генеральный план и правила землепользования и застройки утверждаются представительным органом местного самоуправления и подлежат опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации, и размещаются на официальном сайте поселения.

Как следует из части 3 статьи 14 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения сельского поселения относятся вопросы, предусмотренные пунктами 1-3, 9, 10, 12, 14, 17, 19 (за исключением использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения), 21, 28, 30, 33 части 1 настоящей статьи. Законами субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними уставом муниципального района и уставами сельских поселений за сельскими поселениями могут закрепляться также другие вопросы из числа предусмотренных частью 1 настоящей статьи вопросов местного значения городских поселений (за исключением вопроса местного значения, предусмотренного пунктом 23 части 1 настоящей статьи).

Согласно части 4 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ иные вопросы местного значения, предусмотренные частью 1 настоящей статьи для городских поселений, не отнесенные к вопросам местного значения сельских поселений в соответствии с частью 3 настоящей статьи, на территориях сельских поселений решаются органами местного самоуправления соответствующих муниципальных районов. В этих случаях данные вопросы являются вопросами местного значения муниципальных районов.

На основании решения Смоленской районной Думы от 26 февраля 2016 года № 18 «О передаче полномочий», между Смоленской районной Думой и Советом депутатов Михновского сельского поселения Смоленского района Смоленской области заключено соглашение от 11 марта 2016 года №6/№1 «О передаче части полномочий органов местного самоуправления муниципального района органам местного самоуправления сельского поселения».

Исполнение полномочий по решению вопросов местного значения в сфере градостроительной деятельности были переданы до 31 марта 2016 года включительно.

31 марта 2016 года между Смоленской районной Думой и Советом депутатов Михновского сельского поселения Смоленского района Смоленской области было заключено соглашение от 31 марта 2016 года № 13 «О расторжении Соглашения о передаче части полномочий органов местного самоуправления муниципального района органам местного самоуправления сельского поселения».

На основании решения Смоленской районной Думы от 27 апреля 2016 года № 40 «О передаче полномочий», между Смоленской районной Думой и Советом депутатов Михновского сельского поселения Смоленского района Смоленской области заключено соглашение от 6 мая 2016 года № 14 «О передаче части полномочий органов местного самоуправления муниципального района органам местного самоуправления сельского поселения».

Исполнение полномочий по решению вопросов местного значения в сфере градостроительной деятельности были переданы до 31 декабря 2016 года включительно.

При проверке порядка принятия оспариваемых нормативных правовых актов и компетенции принявшего их органа судом установлено следующее.

Решением Совета депутатов Михновского сельского поселения от 11 декабря 2015 года № 25 начата процедура внесения изменений в генеральный план и правила землепользования и застройки Михновского сельского поселения.

21 апреля 2016 года между Администрацией муниципального образования Михновского сельского поселения Смоленского района Смоленской области и ООО «Третья линия» заключен договор на разработку проекта № 05/04/16.

Подготовка проекта осуществлялась в соответствии с техническим заданием, которое определяло объем и состав проекта.

Решением Совета депутатов Михновского сельского поселения Смоленского района Смоленской области от 25 ноября 2016 года № 58, опубликованном в газете «Сельская правда» 3 декабря 2016 года, назначены публичные слушания по вопросу внесения изменений в генеральный план и правила землепользования и застройки Михновского сельского поселения Смоленского района Смоленской области на 5 января 2017 года.

Проект размещался на официальном сайте Михновского сельского поселения.

Публичные слушания были подготовлены и проведены 5 января 2017 года. По результатам публичных слушаний по проекту внесения изменений принято заключение о принятии предложенной рекомендации – «одобрить проект», указанное заключение опубликовано на официальном сайте Администрации Михновского сельского поселения 11 января 2017 года.

Постановлением главы муниципального образования «Смоленский район» Смоленской области от 01 июня 2018 года № 738 проект внесения изменений направлен в Смоленскую районную Думу для рассмотрения.

Решением Смоленской районной Думы от 19 июня 2018 года № 42 утверждены изменения в генеральный план и правила землепользования и застройки Михновского сельского поселения Смоленского района Смоленской области, утвержденные решением Совета депутатов Михновского сельского поселения Смоленского района Смоленской области от 30 сентября 2010 года № 109 (т. 1 л.д. 129). Момент вступления решения в силу определен днем его официального опубликования.

Данное решение опубликовано в официальном издании Смоленской районной Думы газете «Сельская правда» от 20 июня 2018 года № 47 (7711) и размещено на официальном сайте Администрации муниципального образования «Смоленский район» Смоленской области (т.2 л.д. 97).

Факт соблюдения процедуры принятия Смоленской районной Думой Решения N 42 также установлен решением Смоленского областного суда от 10 августа 2020 года, вступившим в законную силу.

С учетом изложенного, суд приходит к выводу о том, что оспариваемый нормативный правовой акт принят уполномоченным органом местного самоуправления в установленной форме, с соблюдением процедуры его принятия, официально опубликован и по этим основаниям административными истцами не оспаривается.

Согласно статье 18 Градостроительного кодекса Российской Федерации генеральный план поселения является документом территориального планирования муниципального образования.

Правила землепользования и застройки являются документом градостроительного зонирования, в котором устанавливаются территориальные зоны, градостроительные регламенты, порядок применения такого документа и порядок внесения в него изменений (пункт 8 статьи 1 Градостроительного кодекса).

В соответствии со статьей 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации зонами с особыми условиями использования территорий являются охранные, санитарно-защитные зоны, зоны охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, водоохранные зоны, зоны затопления, подтопления, зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, зоны охраняемых объектов, иные зоны, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В соответствии со статьями 42, 52 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» защитные и охранные зоны, в том числе санитарно-защитные зоны, создаются в целях охраны окружающей среды городских и сельских поселений, а также в целях охраны условий жизнедеятельности человека, среды обитания растений, животных и других организмов вокруг промышленных зон и объектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду.

В силу статьи 12 Федерального закона от 30 марта 1999 года № 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 установления их санитарно-защитных зон должны соблюдаться санитарные правила.

Постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 25 сентября 2007 года № 74 утверждены Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы СанПиН 2.2.1./2.1.1200-03 (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.

Размер санитарно-защитной зоны и рекомендуемые минимальные разрывы устанавливаются в соответствии с главой VII и приложениями 1 - 6 к настоящим санитарным правилам (пункт 2.1 Санитарных правил).

В соответствии с разделом 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, которых определяются в проекте санитарно-защитной зоны.

Установление размеров санитарно-защитных зон для промышленных объектов и производств проводится при наличии проектов обоснования санитарно-защитных зон с расчетами загрязнения атмосферного воздуха, физического воздействия на атмосферный воздух, с учетом результатов натурных исследований и измерений атмосферного воздуха, уровней физического воздействия на атмосферный воздух, выполненных в соответствии с программой наблюдений, представляемой в составе проекта (пункт 4.1 Санитарных правил).

Пунктом 4.2 Санитарных правил определено, что установление, изменение размеров установленных санитарно-защитных зон для промышленных объектов и производств I и II класса опасности осуществляется Постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации на основании, в том числе, предварительного заключения Управления Роспотребнадзора по субъекту Российской Федерации, с учетом действующих санитарно-эпидемиологических правил и нормативов.

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 (пункт 4.3 Санитарных правил).

В силу пункта 3 Постановления Правительства РФ от 03.03.2018 года N 222 (ред. от 03.03.2022) "Об утверждении Правил установления санитарно-защитных зон и использования земельных участков, расположенных в границах санитарно-защитных зон" (далее – Правила) решения об установлении, изменении или о прекращении существования санитарно-защитных зон принимает Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека или ее территориальные органы по результатам рассмотрения заявлений об установлении, изменении или о прекращении существования санитарно-защитных зон. Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека определяет предусмотренные классификацией, установленной санитарно-эпидемиологическими требованиями, виды объектов, в отношении которых решения об установлении, изменении или о прекращении существования санитарно-защитных зон принимаются ее территориальными органами.

Согласно пункту 25 Правил санитарно-защитная зона и ограничения использования земельных участков, расположенных в ее границах, считаются установленными со дня внесения сведений о такой зоне в Единый государственный реестр недвижимости.

Как следует из материалов дела, Жук И.Е. и Большакова Т.А. являются собственниками (по 1/2 доли в праве общей долевой собственности) четырех земельных участков:

земельного участка с кадастровым номером №, площадью 9801 кв. м, категория земель: земли населенных пунктов, вид разрешенного использования – для жилищного строительства, расположенного по адресу: ...;

земельного участка с кадастровым номером №, площадью 1448 кв. м, категория земель: земли населенных пунктов, вид разрешенного использования – для жилищного строительства, расположенного по адресу: ...

земельного участка с кадастровым номером №, площадью 3179 кв. м, категория земель: земли населенных пунктов, вид разрешенного использования – для жилищного строительства, расположенного по адресу: ...

земельного участка с кадастровым номером №, площадью 3099 кв. м, категория земель: земли населенных пунктов, вид разрешенного использования – для жилищного строительства, расположенного по адресу: ... (т. 1 л.д. 26 – 44)

В Генеральном плане и Правилах землепользования и застройки, утвержденных Решением № 42 на территории Михновского сельского поселения Смоленского района Смоленской области отображена зона с особыми условиями использования территории – санитарно-защитная зона от промышленной площадки ИП Лятун А.Е., расположенной на земельном участке с кадастровым номером №, категория земель: земли населенных пунктов, вид разрешенного использования – под складом № 1 и складом № 2 по адресу: ..., которая распространяется, в том числе, на принадлежащие административным истцам все четыре вышеуказанных земельных участка (т. 1 л.д. 120-123, т. 2 л.д. 160-166, т. 7 л.д. 8-11, 50, 51, 59-63).

Согласно информации, полученной 20 сентября 2022 года от Управления Роспотребнадзора по Смоленской области, Управление является территориальным органом, полномочным принимать решения об установлении санитарно-защитной зоны. Лятун А.Е. с заявлением об установлении санитарно-защитной зоны в Управление Роспотребнадзора по Смоленской области не обращался. Решение об установлении санитарно-защитной зоны для объектов, расположенных на земельном участке с кадастровым номером № по адресу: ... Управлением не принималось (т. 7 л.д. 44).

Из ответа филиала ФГБУ «ФКП Росреестра» по Смоленской области от 22 сентября 2022 года следует, что Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН) не содержит сведения о санитарно-защитной зоне в отношении объектов, расположенных на земельном участке с кадастровым номером №, принадлежащем Лятун А.Е. Из Управления Роспотребнадзора по Смоленской области документы на внесение в ЕГРН сведений о вышеуказанной санитарно-защитной зоне не поступали (т. 7 л.д. 45).

Таким образом, санитарно-защитная зона от промышленной площадки ИП Лятун А.Е., расположенной на земельном участке с кадастровым номером №, по адресу: ..., определена в нарушение требований действующего законодательства.

При указанных обстоятельствах Смоленская районная Дума, установив в Генеральном плане и Правилах землепользования и застройки, утвержденных Решением № 42, в отношении принадлежащих административным истцам земельных участков с кадастровыми номерами № санитарно-защитную зону от промышленной площадки ИП Лятун А.Е., расположенной на земельном участке с кадастровым номером №, вышла за пределы своей компетенции, в связи с чем требования административных истцов о признании недействующим Генерального плана и Правил землепользования и застройки Михновского сельского поселения Смоленского района Смоленской области, утвержденных Решением № 42, в части установления и отображения санитарно-защитной зоны от промышленной площадки ИП Лятун А.Е. в д. Ясенная Смоленского района Смоленской области в отношении земельных участков с кадастровыми номерами № подлежат удовлетворению.

Разрешая требования о допущенных нарушениях градостроительного законодательства, при установлении в отношении земельных участков административных истцов функциональной и территориальной зоны О-1 и Т-1, суд приходит к следующим выводам.

Составной частью правил землепользования и застройки является карта градостроительного зонирования (пункт 2 части 2 статьи 30 Градостроительного кодекса), содержащая границы территориальных зон (часть 4 статьи 30 Градостроительного кодекса).

Под территориальными зонами понимаются зоны, для которых в правилах землепользования и застройки определены границы и установлены градостроительные регламенты (пункт 7 статьи 1 Градостроительного кодекса).

При подготовке правил землепользования и застройки границы территориальных зон устанавливаются, в том числе с учетом функциональных зон и параметров их планируемого развития, определенных документами территориального планирования муниципальных образований (пункт 2 части 1 статьи 34 Градостроительного кодекса). Данная норма корреспондирует общему правилу, установленному частью 3 статьи 9 Градостроительного кодекса Российской Федерации об обязательности документов территориального планирования для органов государственной власти, органов местного самоуправления при принятии ими решений и реализации таких решений.

К документам территориального планирования муниципальных образований относятся, в частности, генеральные планы поселений (часть 2 пункта 1 статьи 18 Градостроительного кодекса).

Из системного толкования положений пунктов 2, 5, 6, 7 и 8 статьи 1, части 15 статьи 35 Градостроительного кодекса следует, что установление территориальных зон конкретизирует положения документов территориального планирования в целях определения правового режима использования земельных участков, не изменяя при этом назначение территории, отнесенной к функциональным зонам.

Статьей 85 Земельного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что в состав земель населенных пунктов могут входить земельные участки, отнесенные в соответствии с градостроительными регламентами к следующим территориальным зонам: жилым; общественно-деловым; производственным; инженерных и транспортных инфраструктур; рекреационным; сельскохозяйственного использования; специального назначения; военных объектов; иным территориальным зонам. Границы территориальных зон должны отвечать требованиям принадлежности каждого земельного участка только к одной зоне. Правилами землепользования и застройки устанавливается градостроительный регламент для каждой территориальной зоны индивидуально, с учетом особенностей ее расположения и развития, а также возможности территориального сочетания различных видов использования земельных участков (жилого, общественно-делового, производственного, рекреационного и иных видов использования земельных участков).

Для земельных участков, расположенных в границах одной территориальной зоны, устанавливается единый градостроительный регламент. Градостроительный регламент территориальной зоны определяет основу правового режима земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе застройки и последующей эксплуатации зданий, сооружений.

Согласно части 2 статьи 36 Градостроительного кодекса Российской Федерации градостроительные регламенты устанавливаются с учетом фактического использования земельных участков и объектов капитального строительства в границах территориальной зоны; возможности сочетания в пределах одной территориальной зоны различных видов существующего и планируемого использования земельных участков и объектов капитального строительства; функциональных зон и характеристик их планируемого развития, определенных документами территориального планирования муниципальных образований; видов территориальных зон; требований охраны объектов культурного наследия, а также особо охраняемых природных территорий, иных природных объектов.

В соответствии с частью 4 статьи 30 Градостроительного кодекса Российской Федерации на карте градостроительного зонирования устанавливаются границы территориальных зон. Границы территориальных зон должны отвечать требованиям принадлежности каждого земельного участка только к одной территориальной зоне. Формирование одного земельного участка из нескольких земельных участков, расположенных в различных территориальных зонах не допускается. Территориальные зоны, как правило, не устанавливаются применительно к одному земельному участку.

Функциональное назначение территорий определяется функциональными зонами, которые устанавливаются документами территориального планирования, в том числе генеральным планом поселения (пункт 5 статьи 1, пункт 2 части 1 статьи 18, часть 3 статьи 23 Градостроительного кодекса).

Территориальные зоны конкретизируют положения документов территориального планирования в целях определения правового режима использования земельных участков, не изменяя при этом назначение территории, отнесенной к функциональным зонам, в соответствии с положениями статьи 1, статей 34 и 35 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Исходя из анализа фрагментов графических частей Генерального плана и Правил землепользования и застройки Михновского сельского поселения, утвержденного Решением № 42, можно сделать вывод о том, что земельные участки административных истцов расположены в одной территориальной зоне (Общественно-деловой зоне), которая соответствует функциональной зоне, в связи с чем, нельзя сделать вывод о противоречии оспариваемого нормативного правового акта приведенным нормам федерального законодательства.

На основании анализа указанных норм Градостроительного кодекса Российской Федерации и разъяснений Верховного Суда Российской Федерации в Обзоре судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2017), суд приходит к выводу, что у органов местного самоуправления нет обязанности производить зонирование территорий в документах территориального планирования муниципального образования в соответствии с фактическим использованием земельного участка его собственником.

Процедура внесения изменений в генеральный план и правила землепользования и застройки регламентирована статьями 9, 24, 25 и 33 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Решение о подготовке проекта генерального плана, а также решение о подготовке предложений о внесении в генеральный план изменений принимаются соответственно главой местной администрации поселения (часть 2 статьи 24 Градостроительного кодекса).

Согласно части 16 статьи 24 Градостроительного кодекса Российской Федерации обращаться к главе местной администрации поселения с предложениями о внесении изменений в генеральный план вправе органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, заинтересованные физические и юридические лица.

В соответствии с пунктом 2 части 2 данной статьи основанием для рассмотрения главой местной администрации вопроса о внесении изменений в правила землепользования и застройки является, в том числе поступление предложений об изменении границ территориальных зон, изменение градостроительных регламентов.

При этом согласно пункту 5 части 3 статьи 33 Градостроительного кодекса Российской Федерации предложения о внесении изменений в правила землепользования и застройки в комиссию могут направляться физическими или юридическими лицами в инициативном порядке либо в случаях, если в результате применения правил землепользования и застройки земельные участки и объекты капитального строительства не используются эффективно, причиняется вред их правообладателям, снижается стоимость земельных участков и объектов капитального строительства, не реализуются права и законные интересы граждан и их объединений.

В силу части 5 статьи 33 Градостроительного кодекса Российской Федерации глава местной администрации с учетом рекомендаций, содержащихся в заключении комиссии, в течение тридцати дней принимает решение о подготовке проекта о внесении изменений в правила землепользования и застройки или об отклонении предложения о внесении изменений в данные правила с указанием причин отклонения и направляет копию такого решения заявителям.

Как следует из материалов дела, в том числе градостроительных планов земельных участков, карт границ зон с особыми условиями использования территории 2015 год, 2018 год, карты функционального зонирования территории сельского поселения 2018 год, в отношении земельных участков с кадастровыми номерами № и № оспариваемым Решением № 42 установлены функциональная и территориальная зона О-1 «общественно-деловая зона», в отношении земельного участка с кадастровым номером № установлена функциональная и территориальная зона Т-1 – «зона транспортной инфраструктуры» (т. 7 л.д. 8 – 11).

Земельные участки, принадлежащие административным истцам, образовались в результате раздела в 2013 году исходного земельного участка с кадастровым номером № площадью 28702 кв. м, имеющего вид разрешенного использования – для жилищного строительства.

Вновь образованные земельные участки административных истцов в соответствии с Генеральным планом Михновского сельского поселения Смоленского района Смоленской области, утвержденного решением Совета депутатов Михновского сельского поселения Смоленского района Смоленской области от 30 сентября 2020 года № 109 были расположены в функциональной и территориальной зоне Ж3-У «зоне малоэтажной смешанной жилой застройки с особыми условиями использования территории».

02 июня 2014 года в Администрацию Михновского сельского поселения Смоленского района Смоленской области от представителя административных истцов Савичева С.Н. поступило заявление об изменении территориальной зоны в отношении земельных участков с кадастровыми номерами № с зоны малоэтажной смешанной жилой застройки на зону, предназначенную для строительства гостинично-ресторанного комплекса (т. 6 л.д. 177, 180, т. 7 л.д. 49).

Заявление было передано в работу разработчику проекта внесения изменений в Генеральный план и Правила землепользования и застройки Михновского сельского поселения Смоленского района Смоленской области ООО «Градостроительство и кадастр». Заявленные административными истцами изменения территориальной зоны были внесены в соответствующий проект и решением Совета депутатов Михновского сельского поселения Смоленского района Смоленской области от 09 апреля 2015 года № 9 «Об утверждении внесения изменений в Генеральный план и Правила землепользования и застройки Михновского сельского поселения Смоленского района Смоленской области» утвержден Генеральный план и Правила землепользования и застройки данного сельского поселения, в соответствии с которыми земельные участки № были отнесены к территориальной зоне О-1 «Общественно-деловая зона», предполагающей размещение в числе прочих гостиниц и предприятий общественного питания, как об этом просили административные истцы.

В последующем Смоленской районной Думой Решением № 42 внесены изменения в Генеральный план и Правила землепользования и застройки Михновского сельского поселения Смоленского района Смоленской области», в соответствии с которыми функциональная и территориальная зона земельных участков с кадастровыми номерами № осталась прежней О-1 «общественно-деловая зона», а в отношении земельного участка с кадастровым номером № установлена функциональная и территориальная зона Т-1 – «зона транспортной инфраструктуры».

Таким образом, оспариваемые изменения, внесенные в Генеральный план и Правила землепользования и застройки Михновского сельского поселения в части установления функциональной и территориальной зоны О-1, указанных земельных участков, произведены в порядке, предусмотренном статьями 9, 24, 25 и 33 Градостроительного кодекса Российской Федерации, на основании заявления самих административных истцов.

При этом в соответствии с вышеприведенной процедурой внесения изменений в генеральный план и правила землепользования и застройки, когда вносились соответствующие изменения Решением № 42, административные истцы с заявлением о необходимости внесения изменений в генеральный план и правила землепользования и застройки в части изменения функциональной и территориальной зоны их земельных участков не обращались.

При указанных обстоятельствах, при принятии Смоленской районной Думой оспариваемого Решения № 42, судом не установлено нарушений норм земельного и градостроительного законодательства Российской Федерации.

Представитель административных истцов, имея соответствующие полномочия, не поддержал требования о признании нормативного правового акта недействующим в части установления функциональной и территориальной зоны Т-1 в отношении земельного участка с кадастровым номером №, поэтому у суда отсутствуют основания для проверки оспариваемого нормативного правового акта на соответствие требованиям законодательства, имеющего большую юридическую силу, в указанной части.

Вместе с тем суд отмечает, что территориальная зона Т-1 для земельного участка с кадастровым номером № установлена в соответствии со статьей 33 Градостроительного кодекса Российской Федерации в целях его эффективного использования, поскольку исходя из его конфигурации, данный земельный участок невозможно использовать по назначению в соответствии с его видом разрешенного использования – для жилищного строительства. Единственно возможным является его использование для подъезда к земельным участкам, образованным в результате раздела исходного земельного участка с кадастровым номером №.

Таким образом, оспариваемый нормативный правовой акт в части отнесения земельных участков административных истцов к функциональной и территориальной зоне О-1 и Т-1, не может быть признан противоречащим приведенным нормам Градостроительного кодекса Российской Федерации и в этой части в удовлетворении требований административного иска следует отказать.

В соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается решение об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части признается не соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определенной судом даты.

Определяя момент, с которого оспариваемый нормативный правовой акт в указанной части должен быть признан недействующим, суд считает, что поскольку оспариваемый нормативный правовой акт до вынесения решения суда применялся и на его основании реализовывались права граждан и организаций, он подлежит признанию недействующим в части со дня вступления решения суда в законную силу, в соответствии с разъяснениями, содержащимися в пункте 28 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. N 48 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части".

В порядке пункта 2 части 4 статьи 215 КАС РФ сообщение о принятии данного судебного решения подлежит опубликованию в официальном печатном издании представительного органа местного самоуправления, в котором был опубликован оспоренный нормативный правовой акт - в газете «Сельская правда» или на официальном сайте Администрации муниципального образования «Смоленский район» Смоленской области в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу.

В соответствии с частью 1 статьи 111 КАС РФ с административного ответчика – Смоленской районной Думы в пользу административных истцов Жука И.Е. и Большаковой Т.А. подлежат взысканию понесенные ими по административному делу судебные расходы по уплате государственной пошлины в размере 600 рублей, по 300 рублей каждому.

Руководствуясь статьями 175-180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Смоленский областной суд

решил:

административное исковое заявление Жука Игоря Евгеньевича, Большаковой Татьяны Александровны удовлетворить частично.

Признать недействующими со дня вступления решения суда в законную силу Генеральный план и Правила землепользования и застройки Михновского сельского поселения Смоленского района Смоленской области, утвержденные решением Смоленской районной Думы от 19 июня 2018 года № 42 «О внесении изменений в генеральный план и правила землепользования и застройки Михновского сельского поселения Смоленского района Смоленской области, утвержденные решением Совета депутатов Михновского сельского поселения Смоленского района Смоленской области от 30 сентября 2010 года № 109» в части установления и отображения санитарно-защитной зоны от промышленной площадки ИП Лятун А.Е. в д. Ясенная Смоленского района Смоленской области на земельные участки с кадастровыми номерами №, расположенные по адресу: ....

Сообщение о данном решении опубликовать в газете «Сельская правда» или на официальном сайте Администрации муниципального образования «Смоленский район» Смоленской области в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу.

Взыскать со Смоленской районной Думы в пользу Жука Игоря Евгеньевича и Большаковой Татьяны Александровны расходы по уплате государственной пошлины в размере 600 рублей, по 300 рублей каждому.

В удовлетворении остальной части требований Жука Игоря Евгеньевича и Большаковой Татьяны Александровны отказать.

Решение может быть обжаловано, а прокурором принесено представление, в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме в Первый апелляционный суд общей юрисдикции через Смоленский областной суд.

Решение принято в окончательной форме 18 ноября 2022 г.

Судья: А.Л. Штейнле