



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 20-АПА19-10

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

11 декабря 2019 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе
председательствующего Александрова В.Н.,
судей Абакумовой И.Д. и Нефедова О.Н.
при секретаре Котович Ю.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению и.о. прокурора г. Каспийска о признании не действующими со дня принятия (утверждения) Правил землепользования и застройки городского округа «город Каспийск», утвержденных решением Собранием депутатов городского округа «город Каспийск» от 16 ноября 2018 г. № 156 «Об утверждении Правил землепользования и застройки городского округа «город Каспийск»,

по апелляционной жалобе администрации городского округа «город Каспийск» на решение Верховного Суда Республики Дагестан от 22 мая 2019 г., которым административное исковое заявление удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Абакумовой И.Д., пояснения представителя администрации городского округа «город Каспийск» Магомедова Р.А., поддержавшего доводы апелляционной жалобы, и возражения представителей прокуратуры Республики Дагестан Примова Н.Н. и Мирзоева М.О., полагавших, что решение суда является законным, обоснованным и не подлежит отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

решением Собрания депутатов городского округа «город Каспийск» от 16 ноября 2018 г. № 156 (далее также – Решение № 156), утверждены Правила землепользования и застройки городского округа «город Каспийск» (далее также – Правила землепользования и застройки).

И.о. прокурора города Каспийска обратился с административным иском заявлением в защиту неопределенного круга лиц и муниципального образования «город Каспийск» о признании не действующими Правил землепользования и застройки со дня их принятия.

В обоснование заявленных требований указал, что оспариваемое правовое регулирование осуществлено без учета положений Генерального плана муниципального образования «город Каспийск» в части установления на карте градостроительного зонирования территориальной зоны Ж2 (зона многоквартирной жилой застройки зданиями малой и средней этажности домами (до 8 этажей включительно), территориальной зоны Ж3 (зона застройки индивидуальными жилыми домами), территориальной зоны ОД1 (зона многофункциональной общественно-деловой застройки), территориальной зоны ЖД1 (зона многофункциональной жилой и общественно-деловой застройки), территориальной зоны ПКД1 (зона многофункциональной, производственной, коммунальной и общественно-деловой застройки), территориальной зоны СН2 (зона складирования, захоронения и утилизации отходов), территориальных зон Р1 (зона спортивных сооружений) и Р3 (зоны объектов спорта, отдыха, развлечений, туризма, санаторно-курортного лечения), в части установления в градостроительном регламенте для территориальной зоны Р2 (зона зеленых насаждений общего пользования, внутриквартального озеленения) вида разрешенного использования земельного участка «спорт», а также в части неустановления территориальной зоны сельскохозяйственного использования с назначением «ландшафтно-сельскохозяйственная».

Решением Верховного Суда Республики Дагестан от 22 мая 2019 г. административное исковое заявление удовлетворено.

Признано незаконным решение Собрания депутатов городского округа «город Каспийск» от 16 ноября 2018 г. № 156 «Об утверждении Правил землепользования и застройки городского округа «город Каспийск».

Признаны не действующими и отменены со дня принятия (утверждения) Правила землепользования и застройки городского округа «город Каспийск», утвержденные решением Собрания депутатов городского округа «город Каспийск» от 16 ноября 2018 г. № 156 «Об утверждении Правил землепользования и застройки городского округа «город Каспийск».

Суд обязал администрацию городского округа «город Каспийск» устранить нарушения, допущенные при подготовке и принятии Правил землепользования и застройки городского округа «город Каспийск».

В апелляционной жалобе администрация городского округа «город Каспийск» просит отменить решение Верховного Суда Республики Дагестан от

22 мая 2019 г. и принять новое решение об отказе в удовлетворении административного искового заявления. Полагает, что вывод суда об отсутствии размещения на официальном сайте администрации городского округа «город Каспийск» оповещения о проведении публичных слушаний по Правилам землепользования и застройки за 7 дней до дня размещения на этом же сайте проекта Правил землепользования и застройки опровергается материалами дела. Считает, что признание Правил землепользования и застройки не действующими со дня их принятия необоснованно и немотивированно. Кроме того, суд не обосновал вывод о несоответствии территориальных зон, установленных в Правилах землепользования и застройки, генеральном плану городского округа «город Каспийск».

Относительно изложенных в апелляционной жалобе доводов прокуратурой Республики Дагестан представлены возражения.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте рассмотрения жалобы в апелляционном порядке извещены своевременно и в надлежащей форме.

Суд апелляционной инстанции рассмотрел административное дело в соответствии с частью 1 статьи 308 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее также – Кодекс, КАС РФ).

Законодательство о градостроительной деятельности состоит из Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее также – ГрК РФ), других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. По вопросам градостроительной деятельности принимаются муниципальные правовые акты, которые не должны противоречить Градостроительному кодексу Российской Федерации (статья 3 ГрК РФ).

В силу части 1 статьи 24 и части 1 статьи 32 ГрК РФ, статей 7 и 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» утверждение представительным органом местного самоуправления городского округа генеральных планов городского округа и правил землепользования и застройки городского округа относится к вопросам местного значения.

С учетом приведенных норм, а также положений статей 7, 28 Устава муниципального образования «город Каспийск» вывод суда о принятии оспариваемого нормативного правового акта уполномоченным органом является обоснованным.

Отношения, связанные с территориальным планированием, градостроительным зонированием, планировкой территории, регламентированы Градостроительным кодексом Российской Федерации.

Градостроительное зонирование согласно пункту 6 статьи 1 ГрК РФ – это разделение территорий городов и других муниципальных образований на зоны в целях установления для каждой из них соответствующих градостроительных регламентов, а к документам градостроительного зонирования относятся

правила землепользования и застройки – документ, который утверждается нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации – городов федерального значения и в котором устанавливаются территориальные зоны, градостроительные регламенты, порядок применения такого документа и порядок внесения в него изменений (пункт 8 статьи 1 ГрК РФ). В правила землепользования и застройки наряду с правовыми нормами включаются также карта градостроительного зонирования, на которой отображаются границы территориальных зон, и градостроительные регламенты – нормативные ограничения градостроительной деятельности, вводимые в зависимости от целей использования земельных участков (жилые, торговые, промышленные и т.д.), их размеров, высоты и объема объектов капитального строительства, плотности застройки (глава 4 ГрК РФ).

В соответствии со статьей 30 ГрК РФ правила землепользования и застройки разрабатываются в целях создания условий для устойчивого развития территорий муниципальных образований, сохранения окружающей среды и объектов культурного наследия; создания условий для планировки территорий муниципальных образований; обеспечения прав и законных интересов в том числе правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства; создания условий для наиболее эффективных видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства.

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

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 ГрК РФ). 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 городских округов (пункт 3 части 1 статьи 18 ГрК РФ).

Суд первой инстанции, исходя из системного толкования положений пунктов 2, 5, 6, 7 и 8 статьи 1, пункта 1 части 2 статьи 33, части 15 статьи 35 ГрК РФ, сделал правильный вывод, что установление территориальных зон конкретизирует положения документов территориального планирования в целях определения правового режима использования земельных участков, не изменяя при этом параметров планируемого развития территорий, предусмотренных для функциональной зоны согласно генеральному плану.

Несоответствие правил землепользования и застройки муниципального образования генеральному плану в том числе в части картографического материала, которым устанавливаются территориальные зоны, является основанием для рассмотрения вопроса о приведении их в соответствие с указанным документом территориального планирования.

В данном случае судом установлено, что картографический материал Правил землепользования и застройки не соответствует функциональному назначению территорий, определенному Генеральным планом муниципального образования «город Каспийск» в части установления на карте градостроительного зонирования территориальной зоны Ж2 (зона многоквартирной жилой застройки зданиями малой и средней этажности домами (до 8 этажей включительно), территориальной зоны Ж3 (зона застройки индивидуальными жилыми домами), территориальной зоны ОД1 (зона многофункциональной общественно-деловой застройки), территориальной зоны ЖД1 (зона многофункциональной жилой и общественно-деловой застройки), территориальной зоны ПКД1 (зона многофункциональной, производственной, коммунальной и общественно-деловой застройки), территориальной зоны СН2 (зона складирования, захоронения и утилизации отходов), территориальных зон Р1 (зона спортивных сооружений) и Р3 (зоны объектов спорта, отдыха, развлечений, туризма, санаторно-курортного лечения), в части установления в градостроительном регламенте для территориальной зоны Р2 (зона зеленых насаждений общего пользования, внутриквартального озеленения) вида разрешенного использования земельного участка «спорт», а также в части отсутствия территориальной зоны сельскохозяйственного использования с назначением «ландшафтно-сельскохозяйственная».

Доказательств обратного в материалы дела не представлено.

Вместе с тем Судебная коллегия полагает обоснованным довод апелляционной жалобы о том, что признание судом Правил землепользования и застройки не действующими со дня принятия не соответствует положениям пункта 1 части 2 статьи 215 КАС РФ.

В соответствии с пунктом 38 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», если нормативный правовой акт до принятия решения суда применялся и на основании этого акта были реализованы права граждан и организаций, суд может признать его не действующим полностью или в части со дня вступления решения в законную силу.

В данном случае Правила землепользования и застройки городского округа «город Каспийск» применялись до принятия решения суда, на их основе реализовывались права физических и юридических лиц. В связи с этим оспариваемый нормативный правовой акт подлежал признанию не действующим со дня вступления решения суда в законную силу.

Кроме того, Судебная коллегия считает неверным вывод суда о необходимости признания Решения № 156 незаконным, поскольку по правилам главы 22 Кодекса, примененной судом, рассматриваются дела об оспаривании ненормативных правовых актов, к которым названное решение не относится.

В этой части решение суда подлежит изменению.

Иные доводы апелляционной жалобы аналогичны позиции подателя апелляционной жалобы в суде первой инстанции, которой дана надлежащая правовая оценка, аргументировано изложенная в обжалуемом судебном акте, не согласиться с которой у Судебной коллегии по административным делам оснований не имеется.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 309–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Республики Дагестан от 22 мая 2019 г. изменить, изложив резолютивную часть в следующей редакции:

«Признать не действующими со дня вступления решения суда в законную силу Правила землепользования и застройки городского округа «город Каспийск», утвержденные решением Собрания депутатов городского округа «город Каспийск» от 16 ноября 2018 г. № 156 «Об утверждении Правил землепользования и застройки городского округа «город Каспийск».

Председательствующий

Судьи