



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 44-КАД23-14-К7

## КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

20 марта 2024 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Александрова В.Н.,  
судей Абакумовой И.Д. и Калининой Л.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Пермской городской Думы на решение Пермского краевого суда от 2 декабря 2022 г., апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции от 22 марта 2023 г. и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 21 июня 2023 г. по административному делу № 3а-580/2022 по административному исковому заявлению Тупикиной Л.Д., Кизилова Д.Я. о признании не действующими в части Правил землепользования и застройки г. Перми, утвержденных решением Пермской городской Думы от 26 июня 2007 г. № 143 (с изменениями и дополнениями).

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Абакумовой И.Д., пояснения представителя Пермской городской Думы по доверенности Паршаковой Е.С., поддержавшей доводы кассационной жалобы, возражения представителей административных истцов по доверенности Зубковой С.В., Панькова А.В. и заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Русакова И.В., полагавшего необходимым отменить принятые судебные акты и отказать в удовлетворении

административного искового заявления, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**установила:**

Тупикина Л.Д. и Кизиллов Д.Я. обратились в суд с административным иском заявлением, в котором просили признать Правила землепользования и застройки, утвержденные решением Пермской городской Думы от 26 июня 2007 г. № 143, в редакции решения Пермской городской Думы от 22 октября 2019 г. № 249 (далее также – Правила землепользования и застройки) не действующими в части распространения санитарно-защитных зон предприятий на принадлежащие им на праве собственности земельные участки.

В обоснование заявленных требований ссылались на то, что решение об установлении санитарно-защитных зон уполномоченным органом не принималось, границы этих зон не определены и не внесены в Единый государственный реестр недвижимости, чем нарушаются права собственников на использование земельных участков, выбор видов их разрешенного использования.

Решением Пермского краевого суда от 2 декабря 2021 г. в редакции определения от 21 февраля 2022 г. и дополнительным решением от 21 февраля 2022 г., оставленными без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции от 17 мая 2022 г., административное исковое заявление удовлетворено.

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 27 сентября 2022 г. принятые по делу судебные акты отменены, дело направлено на новое рассмотрение в Пермский краевой суд.

Решением Пермского краевого суда от 2 декабря 2022 г., оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции от 22 марта 2023 г. и кассационным определением судебной коллегии по административным делам Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 21 июня 2023 г., административный иск удовлетворен, признаны не действующими со дня вступления решения суда в законную силу Правила землепользования и застройки в редакции решения от 22 октября 2019 г. № 249 в части распространения санитарно-защитной зоны ОАО «Пермэнерго» на земельный участок с кадастровым номером 59:01:2910256:239; санитарно-

защитной зоны АООТ «Хлеб» на земельные участки с кадастровыми номерами 59:01:2910256:245, 59:01:2910256:248.

В остальной части определением Пермского краевого суда от 2 декабря 2022 г. производство по административному делу прекращено.

В кассационной жалобе, поданной Пермской городской Думой в Верховный Суд Российской Федерации, ставится вопрос о ее передаче для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации и определением от 5 февраля 2024 г. кассационная жалоба передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли или могут повлиять на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов (часть 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Судебная коллегия полагает, что такие основания имеются.

Статья 42 Конституции Российской Федерации и статья 8 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (далее также – Закон о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения) закрепляют право граждан на благоприятную окружающую среду и благоприятную среду обитания, факторы которой не оказывают вредного воздействия на человека.

Под санитарно-эпидемиологическим благополучием населения в Законе о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения понимается состояние здоровья населения, среды обитания человека, при котором отсутствует вредное воздействие факторов среды обитания на человека и обеспечиваются благоприятные условия его жизнедеятельности, которое обеспечивается посредством государственного санитарно-эпидемиологического нормирования; выполнения санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий и обязательного соблюдения гражданами, индивидуальными предпринимателями и

юридическими лицами санитарных правил как составной части осуществляемой ими деятельности (статьи 1 и 2).

В силу Положения о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 июля 2000 г. № 554, основной задачей государственного санитарно-эпидемиологического нормирования является установление санитарно-эпидемиологических требований, обеспечивающих безопасность для здоровья человека среды его обитания (пункт 1). Нормативными правовыми актами, устанавливающими санитарно-эпидемиологические требования, являются государственные санитарно-эпидемиологические правила (санитарные правила, санитарные правила и нормы, санитарные нормы, гигиенические нормативы), содержащие: гигиенические и противоэпидемические требования по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения, профилактики заболеваний человека, благоприятных условий его проживания, труда, быта, отдыха, обучения и питания, а также сохранению и укреплению его здоровья (пункт 2). Государственные санитарно-эпидемиологические правила устанавливают единые санитарно-эпидемиологические требования к планировке и застройке городских и сельских поселений (пункт 3).

Федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным осуществлять государственный санитарно-эпидемиологический надзор в Российской Федерации, в соответствии с Положением о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 322, является Роспотребнадзор, руководитель которого является Главным государственным санитарным врачом Российской Федерации.

В целях защиты жизни и здоровья граждан устанавливаются санитарно-защитные зоны, которые отнесены к зонам с особыми условиями использования территорий (подпункт 1 пункта 1 статьи 104 Земельного кодекса Российской Федерации, пункт 4 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Границы санитарно-защитных зон в обязательном порядке отображаются на карте градостроительного зонирования, входящей в состав правил землепользования и застройки, а также могут отображаться на отдельных картах (часть 5 статьи 30 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

По общему правилу, установленному пунктом 24 статьи 106 Земельного кодекса Российской Федерации, зоны с особыми условиями использования территорий, в том числе возникающие в силу закона, ограничения использования земельных участков в таких зонах считаются установленными,

измененными со дня внесения сведений о зоне с особыми условиями использования территории, соответствующих изменений в сведения о такой зоне в Единый государственный реестр недвижимости (далее также – ЕГРН).

До внесения в соответствии с указанной нормой сведений в ЕГРН вопрос о наличии и границах зон с особыми условиями использования подлежит разрешению с учетом положений статьи 26 Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 342-ФЗ).

В соответствии с частью 8 указанной статьи до 1 января 2022 г. (в настоящее время срок продлен до 1 января 2028 г.) зоны с особыми условиями использования территорий считаются установленными в случае отсутствия сведений о таких зонах в ЕГРН, если такие зоны установлены до дня официального опубликования данного Федерального закона, в том числе решением исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления, принятым в соответствии с законодательством, действовавшим на день принятия этого решения.

При этом зоны с особыми условиями использования территорий считаются установленными, если до 1 января 2022 г. установлено или утверждено описание местоположения границ такой зоны в текстовой и (или) графической форме или границы такой зоны обозначены на местности (часть 9 этой же статьи).

Как установлено судами и следует из материалов дела, на карте градостроительного зонирования Правил землепользования и застройки отображены санитарно-защитные зоны ОАО «Пермэнерго», АО «Хлеб», в которые вошли земельные участки с кадастровыми номерами 59:01:2910256:239, 59:01:2910256:245, 59:01:2910256:248. Основанием для отображения указанных санитарно-защитных зон послужило постановление администрации г. Перми от 22 ноября 2005 г. № 2735 «Об утверждении перечней и проектов границ общих и индивидуальных санитарно-защитных зон промышленных предприятий и объектов, расположенных на территории города Перми» (далее также – постановление № 2735).

Рассматривая дело по существу, суды пришли к правильному выводу о том, что Правила землепользования и застройки, в том числе в оспариваемой редакции, приняты в пределах полномочий и в соответствии с компетенцией уполномоченных на то органов (на дату их издания), с соблюдением требований законодательства к их форме и виду, процедуре их принятия, включая предусмотренной статьями 31 – 32 Градостроительного кодекса Российской Федерации процедуре, и правилам введения их в действие.

Оценивая правомерность отображения санитарно-защитных зон, суды посчитали, что решения об установлении санитарно-защитных зон, предусмотренного пунктом 1 части 8 статьи 26 Федерального закона № 342-ФЗ, органом местного самоуправления не принималось, а названное постановление администрации г. Перми не является таким решением, поскольку не содержит описания местоположения границ вышеназванных санитарно-защитных зон в текстовой и (или) графической форме. Картографический материал «Проекты границ общей и индивидуальных санитарно-защитных зон промышленных предприятий и объектов промышленного района «Новогайвинский» в Орджоникидзевском районе г. Перми» не принят судом со ссылкой на то, что он не утверждался постановлением № 2735 и приложением к нему не являлся.

Кроме того, суды указали, что в нарушение СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 санитарно-защитные зоны предприятий ОАО «Пермэнерго», АО «Хлеб» не устанавливались решением Главного государственного врача субъекта Российской Федерации или его заместителя, отсутствуют санитарно-эпидемиологические заключения или иные документы, подтверждающие обоснованность установления и согласования их границ и площади.

Действительно, в соответствии с СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03, введенными в действие постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 10 апреля 2003 г. № 38 и действовавшими в период принятия постановления № 2735, санитарно-защитная зона является обязательным элементом любого объекта, который является источником воздействия на среду обитания и здоровье человека. Использование площадей санитарно-защитной зоны осуществляется с учетом ограничений, установленных действующим законодательством и настоящими нормами и правилами. Санитарно-защитная зона утверждается в установленном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации при наличии санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии санитарным нормам и правилам (пункты 2.6). Ширина санитарно-защитной зоны устанавливается с учетом санитарной классификации, результатов расчетов ожидаемого загрязнения атмосферного воздуха и уровней физических воздействий, а для действующих предприятий – и натурных исследований (пункт 2.7).

Из текста постановления № 2735 следует, что пунктом 4 утверждены прилагаемые перечень и проекты границ отдельных предприятий, общих и индивидуальных санитарно-защитных зон промышленных предприятий г. Перми. В пункте 15.2.17 названного перечня приведен адрес и ИНН землепользователя АО «Хлеб», цель установления санитарно-защитной зоны

(под территорию хлебозавода № 9) и ее площадь. В пункте 15.2.21 – адрес, ИНН, цель установления санитарно-защитной зоны ОАО «ПЕРМЭНЕРГО» (под существующую производственную базу (мастерские) и ее площадь.

При этом в данном перечне отсутствует описание или графическое изображение границ санитарно-защитных зон.

Между тем в материалах дела имеется документ «Проекты границ общих и индивидуальных санитарно-защитных зон промышленных предприятий и объектов промышленного района «Новогайвинский» в Орджоникидзовском районе г. Перми», в котором среди прочего содержатся проекты границ индивидуальных санитарно-защитных зон территории АОТ «Хлеб» и ОАО «Пермэнергго» и их графическое изображение, исполненное в августе 2005 г. МУП «Пермархбюро» заказчику – Департаменту планирования и развития территории города Перми.

Департамент планирования и развития территории города Перми, согласно Положению о дежурных планах и планохранилище городской администрации, утвержденному постановлением администрации города Перми от 3 октября 1994 г. № 1739, осуществляет контроль за ведением дежурных планов в целях картографического отображения результатов градостроительной деятельности на территории города, а также реализации генерального плана, проектов детальной планировки и застройки города, программ и планов капитального строительства.

Кроме того, постановлением администрации г. Перми от 16 июня 2003 г. № 1788 «О санитарно-защитных зонах промышленных и коммунальных объектов» Департаменту планирования и развития территории города Перми предписано вносить изменения на дежурный план города Перми по мере поступления утвержденных проектов санитарно-защитных зон (пункт 1.4).

Представитель Пермской городской Думы пояснил, что оспариваемые границы санитарно-защитных зон были отображены на планшетах дежурного плана территории города Перми и являются сведениями информационной системы обеспечения градостроительной деятельности города Перми.

Информационные системы обеспечения градостроительной деятельности – организованный в соответствии с требованиями Градостроительного кодекса Российской Федерации систематизированный свод документированных сведений о развитии территорий, об их застройке, о земельных участках, об объектах капитального строительства и иных необходимых для осуществления градостроительной деятельности сведений. Информационные системы обеспечения градостроительной деятельности включают в себя материалы в текстовой форме и в виде карт (схем). Ведение информационных

систем обеспечения градостроительной деятельности осуществляется органами местного самоуправления городских округов, органами местного самоуправления муниципальных районов путем сбора, документирования, актуализации, обработки, систематизации, учета и хранения сведений, необходимых для осуществления градостроительной деятельности (части 1 и 2 статьи 56, часть 1 статьи 57 Градостроительного кодекса Российской Федерации в редакции, действовавшей на дату принятия постановления № 2735).

С учетом приведенного правового регулирования, для правильного разрешения спора с учетом положений части 8 статьи 26 Федерального закона № 342-ФЗ, суду необходимо было установить, соответствуют ли сведения пунктов 15.2.17 и 15.2.21 перечня, утвержденного постановлением № 2735, сведениям проектов границ индивидуальных санитарно-защитных зон ОАО «Пермэнерго» и АООТ «Хлеб» в Орджоникидзевском районе г. Перми. А также установить, являются ли сведения о границах санитарно-защитных зон ОАО «Пермэнерго» и АООТ «Хлеб» сведениями информационной системы обеспечения градостроительной деятельности города Перми, что послужило основанием для их внесения. Эти фактические обстоятельства необходимо было исследовать в их взаимной связи с письмом территориального управления Роспотребнадзора по Пермской области от 3 июня 2005 г. № 10/2133 о согласовании размера санитарно-защитных зон предприятий.

Вопреки закрепленному в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации принципу состязательности и равноправия сторон административного судопроизводства при активной роли суда (пункт 7 статьи 6, статья 14 названного кодекса), который выражается в том числе в принятии судом предусмотренных Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации мер для всестороннего и полного установления всех фактических обстоятельств по административному делу, для выявления и истребования по собственной инициативе доказательств в целях правильного разрешения административного дела (часть 2 статьи 14, часть 1 статьи 63, части 8 и 12 статьи 226 названного Кодекса), меры для полного и правильного установления фактических обстоятельств административного дела, их всестороннего исследования судами не приняты, юридически значимые для рассмотрения настоящего дела обстоятельства не установлены.

Наряду с этим при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд выясняет нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление (пункт 1 части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации),

принимая во внимание, что пересмотр решений органов публичной власти должен быть законным, обоснованным, исключая произвольность их отмены, что означает обязанность суда обосновать необходимость изменения или отмены действия решения, не только указав на несоответствие ранее принятого решения нормам права, законной цели, фактическим обстоятельствам, но и выяснить наличие материально-правового интереса административного истца, выраженного в том, что отмена решения органа публичной власти приведет к восстановлению нарушенного права.

В связи с этим Судебная коллегия приходит к выводу, что судами допущены существенные нарушения норм материального права и норм процессуального права, без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов административного истца, что служит основанием для отмены судебных актов и направления дела на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 328–330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**определила:**

решение Пермского краевого суда от 2 декабря 2022 г., апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции от 22 марта 2023 г. и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Седьмого кассационного суда общей юрисдикции / от 21 июня 2023 г. отменить, дело направить на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

Председательствующий

Судьи

