

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

Санкт-Петербург

16 февраля 2023 года

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

председательствующего судьи Бутковой Н.А.,
судей Семеновой И.А. и Вдовиченко С.В.,
с участием прокурора Капсамун И.С.,
при секретаре Родионовой Е.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело № 3а-163/2022 по апелляционной жалобе Черепанова Ю.А., Абдуллина И.И., Бабыкиной С.М., Кулько Т.А. на решение Ленинградского областного суда от 28 сентября 2022 года, которым в удовлетворении административного иска Черепанова Ю.А., Абдуллина И.И., Бабыкиной С.М., Кулько Т.А. и садоводческого некоммерческого товарищества «Флора» о признании недействующим в части приказа Комитета Ленинградской области по обращению с отходами от 17 декабря 2021 года № 19 «Об утверждении территориальной схемы по обращению с отходами Ленинградской области» отказано.

Заслушав доклад судьи Второго апелляционного суда общей юрисдикции Бутковой Н.А., объяснения представителя административных истцов Гулевского Ю.А., поддержавшего апелляционную жалобу, представителя СНТ «Флора» Шелепова В.В., полагавшего апелляционную жалобу обоснованной, представителя Комитета Ленинградской области по обращению с отходами Мочаловой А.О., просившей оставить обжалуемое решение без изменения, заключение прокурора Капсамун И.С., считавшей, что решение суда подлежит отмене, судебная коллегия

установила:

17 декабря 2021 года Комитетом Ленинградской области по обращению с отходами издан вышеназванный приказ № 19 (далее – приказ № 19 от 17 декабря 2021 года), которым утверждена территориальная схема по обращению с отходами Ленинградской области (далее также – Территориальная схема).

В строке 6 таблицы 5 раздела 8 Территориальной схемы в качестве планируемого к строительству в 2022-2024 годах объекта обращения с отходами указан комплекс по обработке, обезвреживанию, размещению, утилизации отходов, с проектной мощностью планируемой обработки отходов до 600 тыс.тонн в год и размещением 600 тыс.тонн отходов в год, с местонахождением в Ленинградской области, Ломоносовский район, Ломоносовское лесничество, Гостилицкое участковое лесничество, квартал № 68, части выделов 9, 10, 11, 14, 15, 18, 20, 21, 24, выделы 16, 19, 32, 33, 35, № 69, части выделов 1, 2, 2.1, 3, 9, 12, 13, 15, 16, 21, 22, 25, выдел 24, № 73, части выделов 6, 7, 8, 10, 16, 17, 36, 40, выделы 9, 37, № 74, части выделов 9, 9.1, 10, 33, 34, 35, выделы 1, 2, 8, 8.1, 9.2.

Черепанов Ю.А., Абдуллин И.И., Бабыкина С.М., Кулько Т.А. и садоводческое некоммерческое товарищество «Флора» (далее – СНТ «Флора») обратились в суд с административным иском о признании приказа № 19 от 17 декабря 2021 года недействующим в части предусмотренного таблицей 5 раздела 8 Территориальной схемы планируемого строительства комплекса по обработке, обезвреживанию, размещению, утилизации отходов по адресу: Ленинградская область, Ломоносовский район, Ломоносовское лесничество, Гостилицкое участковое лесничество, квартал № 68, части выделов 9, 10, 11, 14, 15, 18, 20, 21, 24, выделы 16, 19, 32, 33, 35, № 69, части выделов 1, 2, 2.1, 3, 9, 12, 13, 15, 16, 21, 22, 25, выдел 24, № 73, части выделов 6, 7, 8, 10, 16, 17, 36, 40, выделы 9, 37, № 74, части выделов 9, 9.1, 10, 33, 34, 35, выделы 1, 2, 8, 8.1, 9.2 (далее также – Комплекс).

В обоснование требований административные истцы ссылались на то, что Черепанов Ю.А., Абдуллин И.И., Бабыкина С.М. и Кулько Т.А. являются собственниками земельных участков и жилых домов, расположенных в деревне Петровское Оржицкого сельского поселения Ломоносовского района Ленинградской области, а СНТ «Флора» осуществляет садоводческую хозяйственную деятельность и объединяет владельцев земельных участков, расположенных в Оржицком сельском поселении.

Данные земельные участки находятся на расстоянии менее 500-1000 м от места предполагаемого размещения Комплекса на территории, которая относится к землям лесного фонда и входит в проектируемую особо охраняемую природную территорию верховья рек парков

Петергофской дороги в виде государственного природного заказника. Строительство на этой территории спорного объекта нарушает права административных истцов и членов СНТ «Флора» на благоприятную окружающую среду и противоречит положениям пункта 1 статьи 11, пункта 2 статьи 51 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», статьи 8 Федерального закона от 30 марта 1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», нормам земельного, водного и лесного законодательства, а также требованиям Федерального закона от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», предъявляемым к разработке и реализации региональных программ в области обращения с отходами.

Решением Ленинградского областного суда от 28 сентября 2022 года в удовлетворении административного иска отказано.

В апелляционной жалобе Черепанов Ю.А., Абдуллин И.И., Бабыкина С.М. и Кулько Т.А. просят отменить указанное решение как необоснованное и не соответствующее нормам материального права и принять новое решение об удовлетворении административных исковых требований.

Административным ответчиком представлен отзыв, в котором изложены возражения на апелляционную жалобу.

Неявившиеся в судебное заседание лица, участвующие в деле, о времени и месте рассмотрения дела судом апелляционной инстанции извещены надлежащим образом, в связи с чем судебная коллегия рассмотрела административное дело в их отсутствие.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы и возражения относительно жалобы, судебная коллегия приходит к следующему.

В соответствии с пунктами «д» и «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, законодательство о недрах, об охране окружающей среды находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Согласно положениям частей 2 и 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, которые не могут противоречить федеральным законам.

Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», действовавший на момент принятия оспариваемого акта, к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относил решение вопросов утверждения территориальной схемы в сфере обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами (подпункт 7.1 пункта 2 статьи 26.3).

Аналогичные положения включены в статью 44 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

Полномочия субъектов Российской Федерации по разработке и утверждению территориальной схемы обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, также закреплены в абзаце девятнадцатом статьи 6 Федерального закона от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», определяющего правовые основы обращения с отходами производства и потребления в целях предотвращения вредного воздействия отходов производства и потребления на здоровье человека и окружающую среду, а также вовлечения таких отходов в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья.

Правила разработки, общественного обсуждения, утверждения, корректировки территориальных схем в области обращения с отходами производства и потребления, в том числе с твердыми коммунальными отходами, а также требования к составу и содержанию таких схем, утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 сентября 2018 года № 1130.

С учетом вышеназванных норм и правил, а также пункта 2.1.21 Положения о Комитете Ленинградской области по обращению с отходами, утвержденного Постановлением Правительства Ленинградской области от 8 июля 2020 года № 490, суд первой инстанции на

основе надлежащей оценки исследованных доказательств пришел к правильному выводу о том, что оспариваемый акт принят уполномоченным органом в пределах его компетенции в установленной форме, с соблюдением процедуры принятия и опубликования нормативного правового акта, что не оспаривается административными истцами.

Поскольку Абдуллин И.И. проживает на территории Ломоносовского района Ленинградской области, Черепанов Ю.А. Бабыкина С.М., Кулько Т.А. являются собственниками земельных участков, а СНТ «Флора» осуществляет свою деятельность в названном районе, суд первой инстанции пришел к правильному выводу, что названные лица вправе оспаривать в части Территориальную схему в порядке, предусмотренном главой 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, поскольку в этой части она непосредственно затрагивает права, обязанности и законные интересы административных истцов.

Проверяя приказ № 19 от 17 декабря 2021 года на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, суд первой инстанции не усмотрел оснований для признания его недействующим в оспариваемой части.

Судебная коллегия не может согласиться с этим выводом суда с учетом следующего.

Статьей 13.3 Федерального закона от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» установлены требования к территориальным схемам в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами.

В соответствии с пунктом 2 названной статьи территориальная схема обращения с отходами разрабатывается и утверждается уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с документами территориального планирования.

Часть 1 статьи 14 Градостроительного кодекса Российской Федерации к документами территориального планирования субъекта Российской Федерации относит схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации, которые согласно части 3 данной статьи должны содержать положения о территориальном планировании и карты планируемого размещения объектов регионального значения, относящихся к областям полномочий субъектов Российской Федерации.

В силу частей 4 и 5 той же статьи в положениях о территориальном планировании указываются сведения о видах, назначении и наименованиях планируемых для размещения объектов регионального значения, их основные характеристики и местоположение, а также характеристики зон с особыми условиями использования территорий в случае, если установление таких зон требуется в связи с размещением данных объектов; такие объекты отображаются на картах планируемого размещения объектов регионального значения.

Исходя из положений пунктов 2-4 части 8 статьи 14 Градостроительного кодекса Российской Федерации прилагаемые к схемам территориального планирования субъектов Российской Федерации материалы по обоснованию этих схем в текстовой форме должны содержать обоснование выбранного варианта размещения объектов регионального значения и оценку их возможного влияния на комплексное развитие соответствующей территории; сведения об образовании, утилизации, обезвреживании, о размещении твердых коммунальных отходов, содержащиеся в территориальных схемах в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами.

Согласно пункту 2 части 9 статьи 14 Градостроительного кодекса Российской Федерации на картах, включаемых в состав материалов по обоснованию схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации, отображаются объекты капитального строительства, иные объекты, территории, зоны, которые оказали влияние на определение планируемого размещения объектов регионального значения, в том числе:

- планируемые для размещения объекты федерального значения, объекты регионального значения, объекты местного значения в соответствии с документами территориального планирования Российской Федерации, документами территориального планирования двух и более субъектов Российской Федерации, документами территориального планирования субъекта Российской Федерации, документами территориального планирования муниципальных образований (подпункт «а»);

- объекты, используемые для утилизации, обезвреживания, захоронения твердых коммунальных отходов и включенные в территориальную схему в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами (подпункт «е.1»).

Пункт 19 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации к объектам регионального значения относит объекты капитального строительства, иные объекты, территории,

которые необходимы для осуществления полномочий по вопросам, отнесенным к ведению субъекта Российской Федерации, органов государственной власти субъекта Российской Федерации Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации, законами субъекта Российской Федерации, решениями высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, и оказывают существенное влияние на социально-экономическое развитие субъекта Российской Федерации.

Согласно этому же пункту виды объектов регионального значения в указанных в части 3 статьи 14 настоящего Кодекса областях, подлежащих отображению на схеме территориального планирования субъекта Российской Федерации, определяются законом субъекта Российской Федерации.

В соответствии с Областным законом Ленинградской области от 14 декабря 2011 года № 108-оз «Об отдельных вопросах осуществления градостроительной деятельности на территории Ленинградской области» (в редакции, действующей на момент принятия оспариваемого акта) к объектам капитального строительства регионального значения, подлежащим отображению в схемах территориального планирования Ленинградской области, относятся объекты, которые необходимы для осуществления полномочий по вопросам, отнесенным к ведению Ленинградской области, органов государственной власти Ленинградской области Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, Уставом Ленинградской области, областными законами, решениями Правительства Ленинградской области.

В действующей редакции названного Областного закона конкретизировано, что к объектам регионального значения, подлежащим отображению в схеме территориального планирования Ленинградской области в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, относятся объекты по обработке, утилизации, обезвреживанию твердых коммунальных отходов; объекты размещения твердых коммунальных отходов; объекты хранения, переработки, утилизации и уничтожения биологических отходов (часть 8 статьи 3).

Согласно пункту 8 статьи 7 Областного закона Ленинградской области от 14 декабря 2011 года № 108-оз к документам территориального планирования Ленинградской области относится схема территориального планирования Ленинградской области в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами.

Из приведенных положений федерального и регионального законодательства следует, что планируемые к размещению объекты регионального значения в области обращения с отходами должны быть отображены на схеме территориального планирования Ленинградской области в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами.

Частью 1 статьи 15 Градостроительного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что схема территориального планирования субъекта Российской Федерации, в том числе внесение изменений в такую схему, утверждается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Пунктом 1 Постановления Правительства Ленинградской области от 14 декабря 2021 года № 806 «Об утверждении схемы территориального планирования Ленинградской области в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами» утверждена соответствующая схема согласно приложению, в состав которой входит положение о территориальном планировании и карта.

Указанное положение о территориальном планировании, как в редакции, действовавшей на момент принятия оспариваемого акта, так и в действующей в настоящее время редакции постановления Правительства Ленинградской области от 26 августа 2022 года № 609, не содержит никаких сведений о планируемых к размещению в Ломоносовском районе Ленинградской области, включая спорную территорию Гостилицкого участкового лесничества, объектах регионального значения в области обращения с отходами.

Не отображены соответствующие объекты и в прилагаемом картографическом материале.

Не было включено сведений о таких объектах в Ломоносовском районе Ленинградской области и в Схемухему территориального планирования Ленинградской области, утвержденную постановлением Правительства Ленинградской области от 29 декабря 2012 года № 460, которая согласно пункту 2 вышеназванного Постановления Правительства Ленинградской области от 14 декабря 2021 года № 806 признана не подлежащей применению в части размещения обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами.

Отсутствуют сведения относительно предусмотренного в строке 6 таблицы 5 раздела 8 Территориальной схемы и в иных действующих на территории Ленинградской области схемах территориального планирования.

Таким образом, приказ № 19 от 17 декабря 2021 года в нарушение пункта 2 статьи 13.3 Федерального закона от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» и приведенных выше норм градостроительного законодательства не соответствует документам территориального планирования Ленинградской области, которыми не предусмотрено размещение комплекса по обработке, обезвреживанию, размещению, утилизации отходов на спорной территории Ломоносовского района Ленинградской области.

Вывод суда о том, что указанное несоответствие не препятствовало административному ответчику включить Комплекс в территориальную схему по обращению с отходами Ленинградской области, не соотносится с вышеприведенными положениями нормативных правовых актов, имеющих большую юридическую силу, а также постановлен без учета положений статьи 26 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Согласно части 3 статьи 26 Градостроительного кодекса Российской Федерации реализация схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации осуществляется путем выполнения мероприятий, которые предусмотрены программами, утвержденными высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации и реализуемыми за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, или нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, или в установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации порядке решениями главных распорядителей средств бюджета субъекта Российской Федерации, или инвестиционными программами субъектов естественных монополий.

В соответствии с частью 7 названной статьи в случае, если программы, реализуемые за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, решения органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных главных распорядителей средств соответствующих бюджетов, предусматривающие создание объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения, инвестиционные программы субъектов естественных монополий, организаций коммунального комплекса принимаются после утверждения документов территориального планирования и предусматривают создание объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения, подлежащих отображению в документах территориального планирования, но не предусмотренных указанными документами территориального планирования, в указанные документы территориального планирования в пятимесячный срок с даты утверждения таких программ и принятия таких решений вносятся соответствующие изменения.

Частью 6 этой же статьи для случая, когда соответствующие программы и решения приняты до утверждения документов территориального планирования или внесения в документы территориального планирования изменений в части размещения указанных объектов, установлено, что такие программы и решения подлежат приведению в соответствие с документами территориального планирования в двухмесячный срок соответственно с даты их утверждения, даты внесения в них изменений.

На наличие программ (решений органов государственной власти, иных главных распорядителей средств соответствующих бюджетов), реализуемых за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации, предусматривающих создание спорного Комплекса, административный ответчик в ходе судебного разбирательства не ссылаясь, согласно его ответу от 13 февраля 2023 года на запрос суда апелляционной инстанции такие программы отсутствуют.

При таких обстоятельствах следует признать, что условия, при которых данный объект регионального значения мог быть отражен в Территориальной схеме в отсутствии сведений о нем в документах территориального планирования Ленинградской области на момент принятия оспариваемого акта отсутствовали. Не имеется таких оснований и в настоящее время.

С учетом этого и отсутствия какого-либо обоснования варианта размещения спорного объекта судебная коллегия считает, что включение оспариваемых положений в приказ № 19 от 17 декабря 2021 года носит произвольный характер и свидетельствует о существенном нарушении федеральных и региональных норм в области градостроительства и обращения с отходами.

Приведенные в обжалуемом решении ссылки на то, что приказ № 19 от 17 декабря 2021 года отражает лишь информацию о планируемом строительстве Комплекса при том, что точное место его строительства не определено и что вопрос о таком строительстве может быть разрешен только на основании результатов инженерных изысканий и заключений государственной экологической экспертизы, государственной экспертизы проектной документации, не опровергают изложенные выше выводы о том, что территориальная схема по обращению с отходами Ленинградской области в части указания в ней планируемых к размещению объектов, относящихся к области обращения с отходами, должна соответствовать документам территориального планирования Ленинградской области, в которые могут быть внесены изменения при наличии условий, предусмотренных частью 7 статьи 26 Градостроительного кодекса Российской Федерации, которые в данном случае не соблюдены.

Учитывая изложенное, а также предписания пункта 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, судебная коллегия полагает необходимым признать оспариваемые положения, включенные в строку 6 таблицы 5 раздела 8 Территориальной схемы, утвержденной приказом № 19 от 17 декабря 2021 года, не действующими с даты вступления судебного акта в законную силу.

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

определила:

Решение Ленинградского областного суда от 28 сентября 2022 года отменить.

Признать не действующей со дня вынесения настоящего апелляционного определения строку 6 таблицы 5 раздела 8 Территориальной схемы по обращению с отходами Ленинградской области, утвержденной приказом Комитета Ленинградской области по обращению с отходами от 17 декабря 2021 года № 19 «Об утверждении территориальной схемы по обращению с отходами Ленинградской области».

На апелляционное определение может быть подана кассационная жалоба в Третий кассационный суд общей юрисдикции через Ленинградский областной суд в течение шести месяцев со дня его вынесения.

Председательствующий:

Судьи: