

РЕШЕНИЕ
Именем Российской Федерации

Куйбышевский районный суд г. Омска в составе судьи Усовой Е. И., при секретаре Смысловой И. И., рассмотрев 15.11.2010 в открытом судебном заседании гражданское дело по иску Прокурора г. Омска к Омскому городскому Совету о признании Положения о муниципальном земельном контроле на территории города Омска утвержденном Решением Омского городского Совета от 10.05.2006 в редакции от 10.03.2010 противоречащим закону и недействующим в части,

УСТАНОВИЛ:

Прокурор г. Омска обратился в суд с названным иском к Омскому городскому Совету в порядке ст. 251 ГПК РФ.

В обоснование иска указал, что решением Омского городского Совета от 10.05.2006 N 353 утверждено Положение о муниципальном земельном контроле на территории города Омска.

В соответствии с п/п. 6 п. 4, п/п. 6, 7, 8, 9, 13 п. 5 Положения целями муниципального земельного контроля является, в том числе сохранение и воспроизводство почв, предотвращение вредного воздействия на окружающую среду при использовании земли.

Муниципальный земельный контроль осуществляется, в том числе за:

своевременным выполнением обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, или их рекультивации после завершения разработки месторождений полезных ископаемых (включая общераспространенные полезные ископаемые), строительных, изыскательских и иных работ, проводимых с нарушением почвенного слоя, в том числе работ, осуществляемых для внутрихозяйственных и собственных нужд;

выполнением обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от водной эрозии, заболачивания, подтопления, переуплотнения,

загрязнения и по предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель и вызывающих их деградацию;

выполнением требований по предотвращению уничтожения, самовольного снятия и перемещения плодородного слоя почвы;

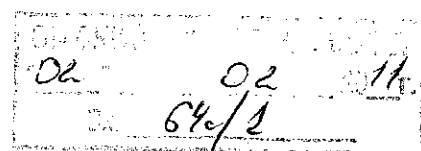
соблюдением порядка использования и охраны земель особо охраняемых территорий;

выполнением иных требований земельного законодательства по вопросам использования и охраны земель.

В соответствии с п. 26 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения городского округа относится, в том числе осуществление земельного контроля за использованием земель городского округа.

Статьей 34 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрено, что полномочия органов местного самоуправления определяются уставом муниципального образования.

Уставом города Омска, принятым Решением Омского городского Совета от 20.09.1995 N 92 в п. 26 ч. 1 ст. 9 к вопросам местного значения муниципального образования город Омск отнесено, в том числе осуществление земельного контроля за использованием земель города Омска.



Согласно ст. 71 Земельного кодекса Российской Федерации, государственный земельный контроль осуществляется за соблюдением земельного законодательства, требований охраны и использования земель, в соответствии со ст. 72 муниципальный земельный контроль осуществляется только за использованием земель на территории муниципального образования.

Охрана земель согласно ст. 13 Земельного кодекса Российской Федерации включает в себя проведение мероприятий по:

- 1) сохранению почв и их плодородия;
- 2) защите земель от водной и ветровой эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения радиоактивными и химическими веществами, захламления отходами производства и потребления, загрязнения, в том числе биогенного загрязнения, и других негативных (вредных) воздействий, в результате которых происходит деградация земель;
- 3) защите сельскохозяйственных угодий от зарастания деревьями и кустарниками, сорными растениями, а также защите растений и продукции растительного происхождения от вредных организмов (растений или животных, болезнетворных организмов, способных при определенных условиях нанести вред деревьям, кустарникам и иным растениям);
- 4) ликвидации последствий загрязнения, в том числе биогенного загрязнения, и захламления земель;
сохранению достигнутого уровня мелиорации;
- б) рекультивации нарушенных земель, восстановлению плодородия почв, своевременному вовлечению земель в оборот;
- 7) сохранению плодородия почв и их использованию при проведении работ, связанных с нарушением земель.

Ссылаясь на отсутствие у органов муниципального земельного контроля полномочий на проведение контроля за охраной земель и привлечение к административной ответственности просили признать п/п. б п. 4, п/п. б, 7, 8, 9, 13 п. 5 Положения о муниципальном земельном контроле на территории города Омска, утвержденного Решением Омского городского Совета от 10.05.2006 N 353 (в ред. от 10.03.2010) противоречащими требованиям закона и недействующими.

В судебном заседании прокурор Чудинова М. С. требования поддержала, просила иск удовлетворить.

В дополнение к приведенным в иске основаниям указала, осуществление земельного контроля - это полномочие органов местного самоуправления, направленное на выявление нарушений со стороны физических, юридических лиц и дальнейшее привлечение их к ответственности.

Виды контроля четко указаны в Земельном кодексе Российской Федерации и разделяются в зависимости

- от субъектов, осуществляющих такой контроль, на государственный, муниципальный, общественный, производственный контроли;
- от предмета контроля (обязанностей, выполнение которых подлежит контролю) на контроль за использованием земель и контроль за выполнением мероприятий по охране земель.

Пределы муниципального земельного контроля установлены федеральным законодателем в ст. 72 Земельного кодекса РФ и расширительному толкованию на уровне муниципального правового акта не подлежат.

Контроль за выполнением требований по вопросам охраны земель не входит в предмет муниципального земельного контроля, т.к. данный вид контроля не включен в компетенцию органа местного самоуправления п. 26 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Контроль за охраной земель не включен в компетенцию Администрации города Омска и Уставом города Омска.

Указанное является исчерпывающим доказательством противоречия п/п. 6, 7, 8, 9, 13 п. 5 Положения о муниципальном земельном контроле на территории города Омска, утвержденного Решением Омского городского Совета от 10.05.2006 N 353 (в ред. от 10.03.2010), требованиям федерального законодательства, Уставу города Омска.

Также указала, что письмо Федерального агентства кадастра объектов недвижимости от 20.07.2005 N ММ/О644 «О взаимодействии органов государственного земельного контроля с органами муниципального земельного контроля» не опубликовано, не является нормативно-правовым актом, а также документом, дающим официальное толкование норм, изложенных в Земельном кодексе Российской Федерации, в связи с чем не должно применяться при рассмотрении искового заявления прокурора города Омска.

Согласно Основных положений о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы, утвержденных Приказом Минприроды России и Роскомзема от 22.12.1995 N2 525/67 (далее - Основные положения), условия приведения нарушенных земель в состояние, пригодное для последующего использования, а также порядок снятия, хранения и дальнейшего применения плодородного слоя почвы, устанавливаются органами, предоставляющими земельные участки в пользование и дающими разрешение на про ведение работ, связанных с нарушением почвенного покрова, на основе проектов рекультивации, получивших положительное заключение государственной экологической экспертизы.

Сроки проведения технического этапа рекультивации определяются органами, предоставившими землю и давшими разрешение на проведение работ, связанных с нарушением почвенного покрова, на основе соответствующих проектных материалов и календарных планов.

Для организации приемки (передачи) рекультивированных земель, а также для рассмотрения других вопросов, связанных с восстановлением нарушенных земель, рекомендуется создание решением органа местного самоуправления специальной Постоянной комиссии по вопросам рекультивации земель (далее именуется - Постоянная комиссия), если иное не предусмотрено нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и актами органов местного самоуправления.

Таким образом, Основными положениями предусмотрены мероприятия по охране земель в части их рекультивации, снятия, сохранения и рационального использования плодородного слоя почвы, которые должны проводиться в том числе органами местного самоуправления.

Осуществление контроля в данной сфере урегулировано в отдельном разделе V Основных положений, который так и называется «Контроль за рекультивацией земель и ответственность за невыполнение обязанностей по рекультивации».

В данном разделе четко и исчерпывающе определено, контроль за качеством и своевременностью выполнения работ по рекультивации нарушенных земель и восстановлению их плодородия, снятием, сохранением и использованием плодородного слоя почвы осуществляется

- 1) органами Роскомзема, Минприроды России и другими специально уполномоченными органами в соответствии с их компетенцией, определяемой Положениями об их деятельности;
- 2) соответствующими службами организаций, проводящих работы с нарушением почвенного покрова или осуществляющих авторский надзор за реализацией проектов рекультивации.

Также указала, что указанное в отзыве департаментом имущественных отношений Администрации г. Омска Распоряжение Администрации г. Омска от 01.09.2009 N 296-р «О взаимодействии структурных подразделений Администрации города Омска по осуществлению муниципального земельного контроля за выполнением требований по

4

предотвращению уничтожения, самовольного снятия и перемещения плодородного слоя почвы» не регулирует порядок контроля за охраной земель, а устанавливает структурные подразделения Администрации г. Омска уполномоченные на проведения мероприятий по охране земель в части принятия, перемещения, складирования и хранения неиспользуемого снятого плодородного слоя почвы.

Кроме того, самим Положением о муниципальном земельном контроле на территории города Омска, утвержденным Решением Омского городского Совета от 10.05.2006 N 353 не предусмотрены какие-либо полномочия муниципальных земельных инспекторов в области контроля за охраной земель.

Представитель Омского городского Совета по доверенности Голушков Д. И. возражая против иска прокурора г. Омска указал, что использование земель в РФ невозможно без их охраны, соответственно осуществлять контроль только за использованием земель, не осуществляя контроль за их охраной, невозможно в принципе.

Пояснил, что из текста ЗК РФ следует, что охрана земель может осуществляться путем использования земель с учётом необходимости охраны земли от вредного воздействия; собственники земельных участков и другие упомянутые в законе лица обязаны проводить специальные мероприятия по охране земель.

Ссылаясь на нормы ЗК РФ указал, что невозможно осуществлять муниципальный контроль за использованием земель, не осуществляя одновременно контроля за их охраной.

Также сослался на письмо Федерального агентства кадастра объектов недвижимости от 20.07.2005 N2 ММ10644 «О взаимодействии органов государственного земельного контроля с органами муниципального земельного контроля» которым установлено, что муниципальные инспектора на территории муниципального образования осуществляют контроль за: - своевременным выполнением обязанностей по приведению земель в состояние пригодное для использования по целевому назначению, или их рекультивации после завершения разработки месторождений полезных ископаемых и т.д. (пункт д);

своевременным и качественным выполнением обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от водной эрозии и т.д. (пункт ж);

выполнением требований по предотвращению уничтожения, самовольного снятия, перемещения плодородного слоя почвы ит.д.(пункт з).

Указывая, что муниципальный контроль за охраной земель не нарушает прав физических и юридических лиц, поскольку в соответствии с преамбулой Положения о муниципальном земельном контроле, в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей порядок осуществления муниципального земельного контроля, установленный оспариваемым решением не применяется, просил в иске прокурору г. Омска отказать.

Представители Администрации г. Омска и Департамента имущественных отношений по доверенности Батракова И. А. и Устинов А. Б. с требованиями прокурора г. Омска также не согласились, приведя в возражениях аналогичные доводы и просили в иске отказать.

Выслушав стороны, исследовав материалы дела, суд полагает, что требования прокурора подлежат удовлетворению частично.

В судебном заседании установлено, что решением Омского городского Совета от 10.05.2006 № 353 утверждено Положение о муниципальном земельном контроле на территории города Омска.

В соответствии с пунктом 4 положения целями муниципального земельного контроля являются в том числе (подпункт б) сохранение и воспроизводство почв, предотвращение вредного воздействия на окружающую среду при использовании земель.

Согласно подпункта 6 пункта 5 положения муниципальный земельный контроль осуществляется за своевременным выполнением обязанностей по приведению земель в

5

состояние, пригодное для использования по целевому назначению, или их рекультивации после завершения разработки месторождений полезных ископаемых, строительных, изыскательских и иных работ, проводимых с нарушением почвенного слоя, в том числе работ, осуществляемых для внутрихозяйственных и собственных нужд.

Подпунктом 7 приведенного пункта положения предусмотрено выполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от водной эрозии, заболачивания, подтопления, переуплотнения, загрязнения и по предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель и вызывающих их деградацию.

Муниципальный земельный контроль согласно подпункта 8 пункта 5 осуществляется за выполнением требований по предотвращению уничтожения, самовольного снятия и перемещения плодородного слоя земли, согласно подпункта 9 за соблюдением порядка использования и охраны земель особо охраняемых территорий, согласно подпункта 13 выполнением иных требований земельного законодательства по вопросам использования и охраны земель.

Согласно ст. 16 ФЗ от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» подпунктом 26 к вопросам местного значения городского округа отнесено осуществление земельного контроля за использованием земель городского округа.

Статьей 11 Земельного кодекса РФ к полномочиям органов местного самоуправления в области земельных отношений относятся резервирование земель, изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для муниципальных нужд, установление с учетом требований законодательства РФ правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований, разработка и реализация местных программ использования и охраны земель, а также иные полномочия на решение вопросов местного значения в области использования и охраны земель.

В соответствии со ст. 71 Земельного кодекса РФ государственный земельный контроль осуществляется за соблюдением земельного законодательства, требований охраны и использования земель, статьей 72 кодекса определено, что муниципальный земельный контроль осуществляется только за использованием земель на территории муниципального образования.

Таким образом, из системного толкования приведенных норм следует, что в компетенцию органов местного самоуправления в части земельного контроля функции контроля за охраной земель законодателем не включены, следовательно доводы прокурора г. Омска в этой части обоснованны.

Данный вывод о различном предмете муниципального и государственного земельного контроля следует также из положения о государственном земельном контроле утвержденном Постановлением Правительства РФ от 15.11.2006 № 689, согласно которому к задачам государственного земельного контроля относится обеспечение соблюдения организациями независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, их руководителями и должностными лицами, а также гражданами земельного законодательства, требований охраны и использования земель.

Представители заинтересованных лиц, возражая против иска, указывали, что осуществление муниципального земельного контроля за охраной земель не связано с привлечением субъектов земельных отношений к какой-либо ответственности и ограничивается только составлением акта о нарушении земельного законодательства и передачей его на рассмотрение в уполномоченный орган государственного земельного контроля.

Суд полагает данные доводы необоснованными, поскольку какой-либо контроль в отсутствие полномочий по привлечению к ответственности и проверки проводимые не уполномоченными органами незаконны и нарушают права субъектов земельных отношений.

В соответствии со ст. 13 Земельного кодекса РФ охрана земель включает в себя проведение мероприятий по:

- 1) сохранению почв и их плодородия;
- 2) защите земель от водной и ветровой эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения радиоактивными и химическими веществами, захламления отходами производства и потребления, загрязнения, в том числе биогенного загрязнения, и других негативных (вредных) воздействий, в результате которых происходит деградация земель;
- 3) защите сельскохозяйственных угодий от зарастания деревьями и кустарниками, сорными растениями, а также защите растений и продукции растительного происхождения от вредных организмов (растений или животных, болезнетворных организмов, способных при определенных условиях нанести вред деревьям, кустарникам и иным растениям);
- 4) ликвидации последствий загрязнения, в том числе биогенного загрязнения, и захламления земель;
- сохранению достигнутого уровня мелиорации;
- 6) рекультивации нарушенных земель, восстановлению плодородия почв, своевременному вовлечению земель в оборот;
- 7) сохранению плодородия почв и их использованию при проведении работ, связанных с нарушением земель.

Приведенный выше пункт 6 подпункта 4 фактически воспроизводит функции мероприятий по охране земель объединяя в контексте пункты 1 и 7 ст. 13 ЗК РФ, при этом подпунктом 1 пункта 4 предусмотренные федеральным законодательством полномочия органов местного самоуправления при осуществлении муниципального земельного контроля определены как «обеспечение эффективного использования земель».

Таким образом, приведенный подпункт отнеся к целям муниципального земельного контроля контроль за охраной земель противоречит закону и подлежит признанию недействующим.

По аналогичным основаниям следует признать противоречащими закону и недействующими подпункты 6, 7, 8 пункта 5, поскольку указанные подпункты содержат мероприятия по охране земель при их использовании, однако, как указывалось выше, в сферу полномочий муниципального земельного контроля входит только контроль за использованием земель, контроль за охраной земель законодателем возложен на уполномоченные государственные органы.

Требования прокурора г. Омска о признании недействующими подпунктов 9 и 13 пункта 5 положения суд полагает возможным удовлетворить в части исключения слов «охраны», поскольку соблюдение порядка использования земель и выполнение иных требований земельного законодательства по вопросам использования земель правомерно отнесены к сфере муниципального земельного контроля.

Положением о государственном земельном контроле утвержденном постановлением Правительства РФ от 15.11.2006 № 689 государственный земельный контроль осуществляется Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости, Федеральной службой по надзору в сфере природопользования, Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору и их территориальными органами.

К государственному земельному контролю отнесено обеспечение соблюдения организациями независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, их руководителями, должностными лицами, гражданами земельного законодательства, требований охраны и использования земель.

Полномочия государственных органов в сфере государственного земельного контроля за охраной земель в соответствии со ст. 13 ЗК РФ разграничены между приведенными выше федеральными службами и закреплены принятыми Правительством РФ положениями.

Так, приказом Минприроды РФ и Роскомзема от 22.12.1995 № 525/67 контроль за качеством и своевременностью выполнения работ по рекультивации нарушенных земель и восстановлению их плодородия, снятием, сохранением и использованием плодородного слоя почвы осуществляется органами Роскомзема, Минприроды и другими специально уполномоченными органами в соответствии с их компетенцией определяемой положениями об их деятельности.

Функции государственного земельного контроля за охраной земель сельскохозяйственного назначения отнесены к ведению Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору в соответствии с положением утвержденным Постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 № 327.

Также положением о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования утвержденным постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 № 400 к ее ведению отнесены вопросы контроля в том числе за охраной земель перечень мероприятий по которой предусмотрен ст. 13 ЗК РФ.

Учитывая изложенное, руководствуясь ст. 193-198 ГПК РФ, суд,

РЕШИЛ:

Исковые требования прокурора г. Омска удовлетворить частично.

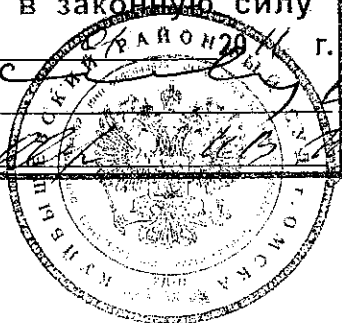
Признать подпункт 6 пункта 4, подпункты 6, 7, 8, 9 в части слова «охраны», 13 в части слова «охраны» положения о муниципальном земельном контроле на территории г. Омска утвержденном решением Омского городского Совета от 10.05.2000 № 353 противоречащими закону и недействующими.

Решение может быть обжаловано в Омский областной суд в 10 дней.

Судья *(подпись)*

Е. И. Усова

КОПИЯ ВЕРНА
 Решение (определение)
 вступило в законную силу
 « 19 СФ » _____ г.
 Судья _____
 Секретарь _____



Е. И. Усова
Мухомов