



АРБИТРАЖНЫЙ СУД УЛЬЯНОВСКОЙ ОБЛАСТИ

432063, г. Ульяновск, ул. Железнодорожная, 14
Тел. (8422)33-46-09 Факс (8422)32-54-54 E-mail: normativ@mv.ru Интернет: <http://ulyanovsk.arbitr.ru>

Именем Российской Федерации

Р Е Ш Е Н И Е

г. Ульяновск

31.05.2010

Дело № А72-2565/2010

Арбитражный суд Ульяновской области в составе:
председательствующего А. Е. Прохорова,
судей Ю.А. Каданцева, Д.М. Замалетдиновой,
при ведении протокола судебного заседания секретарем Т. В. Улашкевич,
рассмотрев в судебном заседании дело по заявлению
Первого заместителя прокурора Ульяновской области
к Совету депутатов муниципального образования Базаросызганского городского
поселения

о признании недействующими пунктов 3.5, 3.6, 3.7, 3.12, 3.13, 4.1.9, 4.2.9 и раздела 5
Положения о муниципальном земельном контроле муниципального образования
«Базарносызганское городское поселение», утвержденного решением Совета депутатов
муниципального образования «Базарносызганское городское поселение» № 11 от
18.04.2008

при участии в заседании:

от заявителя – Саликова И.Н., старший помощник прокурора, удостоверение №
088156

от ответчика – Ипполитов В.В., доверенность от 14.12.2009, паспорт; Воргодяев
А.А., доверенность от 28.05.2010, паспорт

установил:

В Арбитражный суд Ульяновской области обратился Первый заместитель
прокурора Ульяновской области с заявлением к Совету депутатов муниципального
образования Базаросызганского городского поселения о признании недействующими
пунктов 3.5, 3.6, 3.7, 3.12, 3.13, 4.1.9, 4.2.9 и раздела 5 Положения о муниципальном
земельном контроле муниципального образования «Базарносызганское городское
поселение», утвержденного решением Совета депутатов муниципального образования
«Базарносызганское городское поселение» № 11 от 18.04.2008 и противоречащими ст. 72
Конституции РФ, ст.ст. 71, 72 Земельного кодекса РФ, ч.1.ст. 1.1 Кодекса Российской
Федерации об административных правонарушениях, Федеральному закону от 26.12.2008
№ 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при
осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

В судебном заседании представитель заявителя настаивает на удовлетворении
заявления по изложенным в нем основаниям. Пояснил, что оспариваемые положения
нормативного акта не соответствуют нормам законодательства и нарушают права и
законные интересы неопределенного круга лиц.

Представитель ответчика заявление по существу не оспорил, сообщил, что
оспариваемое решение отменено.

В соответствии с ч.5 ст.194 АПК РФ арбитражный суд проверяет оспариваемые положения нормативного акта в полном объеме независимо от доводов заявителя.

В силу ч.2 ст. 192 АПК РФ прокурор наделен полномочиями на обращение в арбитражный суд в случаях, предусмотренных Кодексом, с заявлениями о признании нормативных правовых актов недействующими, если полагает, что такой оспариваемый акт или отдельные его положения не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, и нарушают права и законные интересы граждан, организаций, иных лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Из материалов дела усматривается, что Решением Совета депутатов муниципального образования Базарносызганского городского поселения от 18.04.2008 № 11 было утверждено Положение о муниципальном земельном контроле на территории муниципального образования Базарносызганского городского поселения Базарносызганского района Ульяновской области (далее - Положение). Решение было опубликовано для всеобщего сведения в газете «Новое время» от 30.04.2008 № 18.

В соответствии с п. 1.1 Положения муниципальный земельный контроль это единая система контроля за использованием земель на территории поселения собственниками, владельцами, пользователями и арендаторами земельных участков, а также за охраной земель.

В связи с изложенным, оспариваемый правовой акт не исключает возможности проведения мероприятий по муниципальному земельному контролю в отношении индивидуальных предпринимателей и юридических лиц.

Частью 1 статьи 1 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее - Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ) определено, что он регулирует отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля и защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Таким образом, порядок осуществления муниципального земельного контроля в отношении индивидуальных предпринимателей и юридических лиц должен осуществляться в соответствии с нормами Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ.

Пунктом 3.5 оспариваемого Положения предусмотрено, что плановые и внеплановые проверки проводятся в присутствии физического лица, либо представителя юридического лица, которые являются землепользователями. Физическое лицо, представитель юридического лица заблаговременно оповещаются о времени проведения мероприятия по муниципальному земельному контролю поселения при наличии необходимых данных об этих лицах.

Согласно пункту 3.6 Положения, в случае отсутствия у муниципального земельного инспектора сведений о физических лицах, либо представителях юридического лица, которые являются землепользователями, либо невозможности их заблаговременного оповещения мероприятия по муниципальному земельному контролю поселения, могут проводиться в отсутствие землепользователей с обязательным отражением в документе, в котором осуществляется фиксация результатов этого мероприятия, о невозможности оповещения (выявления) физического лица, либо представителя юридического лица.

Вместе с тем согласно ч.12 ст. 9 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ о проведении плановой проверки юридическое лицо, индивидуальный предприниматель уведомляются органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля не позднее чем в течение трех рабочих дней до начала ее проведения посредством направления копии распоряжения или приказа руководителя, заместителя

руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о начале проведения плановой проверки заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении или иным доступным способом, а согласно ч. 16 ст. 10 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ о проведении внеплановой выездной проверки, за исключением внеплановой выездной проверки, основания проведения которой указаны в пункте 2 части 2 настоящей статьи, и внеплановой выездной проверки на предмет соблюдения требований статьи 11 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», юридическое лицо, индивидуальный предприниматель уведомляются органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля не менее чем за двадцать четыре часа до начала ее проведения любым доступным способом.

Таким образом, закон прямо обязывает орган, должностных лиц, осуществляющих мероприятия муниципального контроля, в обязательном порядке обеспечивать уведомление проверяемых лиц о проведении плановых и внеплановых проверок не позднее конкретно установленных законом сроков. При этом необходимость такого уведомления не связана с наличием или отсутствием у органа муниципального контроля на момент проверки данных о проверяемых лицах. Обязанность органа муниципального контроля до проведения проверки получить информацию о проверяемых лицах, обеспечивающая соблюдение их прав и законных интересов, вытекает и из императивно установленной адресности проверки, в том числе ч.ч.3,4 ст.9, ч.4 ст.12 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ.

Установив в оспариваемых пунктах вместо установленных Законом сроков уведомления субъективное понятие «заблаговременно», а также ограничив обязанность уведомления со стороны органа муниципального контроля наличием у него на момент проверки данных о проверяемых лицах и субъективной возможностью заблаговременного уведомления у органа муниципального контроля, ответчик, по мнению суда, ущемил права проверяемых лиц по сравнению с правами, гарантированными Федеральным законом, что является недопустимым.

Согласно п.3.7 оспариваемого Положения по результатам проверки составляется акт проверки соблюдения земельного законодательства. В случае если мероприятия по муниципальному контролю поселения проводятся в присутствии должностных лиц контрольно-надзорных органов, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях, то муниципальный земельный инспектор поселения подписывает протокол об административном правонарушении в качестве понятого или свидетеля.

В соответствии с ч.1 ст. 16 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ по результатам проверки должностными лицами органа государственного контроля (надзора), муниципального контроля, проводящими проверку, составляется акт по установленной форме в двух экземплярах. Типовая форма акта проверки устанавливается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

Типовая форма акта проверки установлена приказом Минэкономразвития Российской Федерации от 30.04.2009 № 141 «О реализации положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Не установив в оспариваемой норме содержание акта проверки, либо необходимость его соответствия утвержденной законодателем типовой форме, ответчик создал неопределенность содержания акта проверки, объема отражаемых в нем сведений, допуская его составление в произвольной форме, что не соответствует указанным выше нормам законодательства.

Порядок составления протоколов об административном правонарушении регламентируется КоАП РФ. При этом ст.28.2 КоАП РФ не устанавливает обязанность

административного органа составлять протокол с участием понятых, равно как и обязанность подписания протокола со стороны понятых или свидетелей. Кроме того, участие муниципального земельного инспектора, непосредственно проводящего проверку, результатом которой является составление протокола об административном правонарушении, в качестве понятого или свидетеля в деле об административном правонарушении, противоречит определению этих участников производства, определенных в ст.ст.25.6, 25.7 КоАП РФ.

Суд отмечает, что процессуальный порядок производства по делам об административных правонарушениях определяется Кодексом РФ об административных правонарушениях и не может быть регламентирован оспариваемым Положением как актом муниципального образования.

Согласно п.3.12 оспариваемого Положения в случае самовольного занятия земельных участков объектами, Главный муниципальный земельный инспектор издает распоряжение о проведении эвакуации (с элементами демонтажа), установленных на самовольно занятых земельных участках их владельцами. Эвакуация осуществляется в соответствии с пунктом (разделом) 5 настоящего Положения.

Согласно п.3.13 оспариваемого Положения муниципальный инспектор земельного контроля на основании распоряжения о проведении эвакуации объектов, установленных на самовольно занятых земельных участках их владельцами, проводит мероприятия по эвакуации объектов, установленных на самовольно занятых земельных участках их владельцами, в соответствии с пунктом (разделом) 5 настоящего Положения.

Согласно п.4.1.9 Положения главный муниципальный земельный инспектор поселения в соответствии со своей компетенцией имеет право издавать распоряжения об эвакуации объектов, установленных на самовольно занятых земельных участках, находящихся на территории поселения, их владельцами.

Раздел 5 оспариваемого Положения (п.п.5.1-5.6) регламентирует порядок осуществления эвакуации объектов, установленных на самовольно занятых земельных участках по распоряжению органа муниципального контроля комиссией, назначаемой главой муниципального образования, а именно:

5.1. Для осуществления эвакуации объектов, установленных на самовольно занятых земельных участках, создается Комиссия, состав которой утверждается распоряжением Главы поселения.

Указанная Комиссия рассматривает вопросы и принимает участие в эвакуации объектов, установленных на самовольно занятых участках на территории поселения их владельцами.

5.2. Основанием для проведения эвакуации объектов на самовольно захваченных земельных участках является распоряжение Главного инспектора муниципального земельного контроля на основании материалов проверки, проведенной инспекторами муниципального земельного контроля.

5.3. Лица, самовольно занявшие земельные участки, предварительно письменно уведомляются инспектором муниципального земельного контроля о принудительной эвакуации (с элементами демонтажа) объекта с самовольно занятого ими земельного участка, не менее чем за 2 недели до установленного срока.

5.4. Перед эвакуацией (с элементами демонтажа) в присутствии его собственника (представителя) или в его отсутствие, при надлежащем извещении собственника о предстоящей эвакуации объекта, инспектором земельного контроля, при участии участкового инспектора и представителя Управления природных ресурсов, промышленности транспорта и связи администрации МО «Базарносызганский район», в присутствии понятых, составляется опись находящегося в объекте имущества и описание эвакуируемого объекта.

5.5. Представитель энергоснабжающей организации осуществляет отключение объекта от электрической сети.

5.6. Опечатанный объект эвакуируется на автотранспорте на специально отведенную площадку на территории специализированной организации, определенной (выбранной) в соответствии с Решением Совета депутатов поселения, в сопровождении муниципального инспектора земельного контроля и передается по акту ответственному за хранение.

Вместе с тем согласно ст. 60 Земельного кодекса РФ нарушенное право на земельный участок подлежит восстановлению в случаях:

1) признания судом недействительным акта исполнительного органа государственной власти или акта органа местного самоуправления, повлекших за собой нарушение права на земельный участок;

2) самовольного занятия земельного участка;

3) в иных предусмотренных федеральными законами случаях.

При этом действия, нарушающие права на землю граждан и юридических лиц или создающие угрозу их нарушения, могут быть пресечены путем:

1) признания недействительными в судебном порядке в соответствии со статьей 61 настоящего Кодекса не соответствующих законодательству актов исполнительных органов государственной власти или актов органов местного самоуправления;

2) приостановления исполнения не соответствующих законодательству актов исполнительных органов государственной власти или актов органов местного самоуправления;

3) приостановления промышленного, гражданско-жилищного и другого строительства, разработки месторождений полезных ископаемых и торфа, эксплуатации объектов, проведения агрохимических, лесомелиоративных, геолого-разведочных, поисковых, геодезических и иных работ в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

4) восстановления положения, существовавшего до нарушения права, и пресечения действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения.

В соответствии с ч.2 ст.62 Земельного кодекса РФ на основании решения суда лицо, виновное в нарушении прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, может быть принуждено к исполнению обязанности в натуре (восстановлению плодородия почв, восстановлению земельных участков в прежних границах, возведению снесенных зданий, строений, сооружений или сносу незаконно возведенных зданий, строений, сооружений, восстановлению межевых и информационных знаков, устранению других земельных правонарушений и исполнению возникших обязательств).

Ч.1 ст. 64 Земельного кодекса РФ устанавливает, что земельные споры рассматриваются в судебном порядке.

Согласно ст.11 Гражданского кодекса РФ защиту нарушенных или оспоренных гражданских прав осуществляет в соответствии с подведомственностью дел, установленной процессуальным законодательством, суд, арбитражный суд или третейский суд (далее - суд) (ч.1). Защита гражданских прав в административном порядке осуществляется лишь в случаях, предусмотренных законом. Решение, принятое в административном порядке, может быть обжаловано в суд (ч.2).

Конституция РФ, имеющая высшую юридическую силу, прямое действие и применяющаяся на всей территории Российской Федерации, предусматривает, что законы и иные нормативные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции РФ (ст. 15).

В силу ст. 35 (ч. ч. 1 и 3) Конституции РФ право частной собственности охраняется законом, никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда.

В рассматриваемом случае ответчик, закрепляя оспариваемыми нормами полномочия земельного инспектора, как органа муниципального контроля, издавать

распоряжения по эвакуации объектов и проводить ее, определяя порядок эвакуации объектов на самовольно захваченных земельных участках в административном порядке, возложил полномочия по определению законности либо незаконности пользования земельным участком на комиссию, утверждаемую главой поселения и должностных лиц муниципального земельного контроля, а также предоставил им право осуществлять действия с имуществом, принадлежащим на том или ином вещном праве, в том числе возможном праве собственности, иным лицам вне судебного акта, предоставив по существу административному органу местного самоуправления функции и права судебной власти, что выходит за пределы полномочий ответчика, определенные действующим законодательством, в том числе Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в РФ».

По мнению суда, оспариваемыми нормами ответчик нарушил указанные выше нормы права, имеющие большую юридическую силу, и нарушил права и законные интересы неопределенного круга лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Согласно п.4.2.9 оспариваемого Положения главный муниципальный земельный инспектор поселения, в соответствии со своей компетенцией, имеет право составлять план проведения мероприятий по муниципальному земельному контролю на квартал (полугодие, год).

В соответствии с п.п. 3,4,5,6,7 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» плановые проверки проводятся на основании разрабатываемых органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля в соответствии с их полномочиями ежегодных планов (п.3 Закона). В ежегодных планах проведения плановых проверок указываются следующие сведения:

- 1) наименования юридических лиц, фамилии, имена, отчества индивидуальных предпринимателей, деятельность которых подлежит плановым проверкам;
- 2) цель и основание проведения каждой плановой проверки;
- 3) дата и сроки проведения каждой плановой проверки;
- 4) наименование органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля, осуществляющих конкретную плановую проверку. При проведении плановой проверки органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля совместно указываются наименования всех участвующих в такой проверке органов (п.4 Закона).

Утвержденный руководителем органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля ежегодный план проведения плановых проверок доводится до сведения заинтересованных лиц посредством его размещения на официальном сайте органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля в сети "Интернет" либо иным доступным способом (п.5 Закона).

Органы прокуратуры рассматривают проекты ежегодных планов проведения плановых проверок на предмет законности включения в них объектов государственного контроля (надзора), объектов муниципального контроля в соответствии с частью 4 настоящей статьи и в срок до 1 октября года, предшествующего году проведения плановых проверок, вносят предложения руководителям органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля о проведении совместных плановых проверок (п.6.1 Закона).

Органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля рассматривают предложения органов прокуратуры и по итогам их рассмотрения направляют в органы прокуратуры в срок до 1 ноября года, предшествующего году

проведения плановых проверок, ежегодные планы проведения плановых проверок (п.6.2 Закона).

Порядок подготовки ежегодного плана проведения плановых проверок, его представления в органы прокуратуры и согласования, а также типовая форма ежегодного плана проведения плановых проверок устанавливается Правительством Российской Федерации (п.6.3 Закона).

Органы прокуратуры в срок до 1 декабря года, предшествующего году проведения плановых проверок, обобщают поступившие от органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля ежегодные планы проведения плановых проверок и направляют их в Генеральную прокуратуру Российской Федерации для формирования Генеральной прокуратурой Российской Федерации ежегодного сводного плана проведения плановых проверок (п.6.4 Закона).

Генеральная прокуратура Российской Федерации формирует ежегодный сводный план проведения плановых проверок и размещает его на официальном сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации в сети "Интернет" в срок до 31 декабря текущего календарного года (п.7 Закона).

В связи с изложенным оспариваемый пункт, предоставляя органу муниципального контроля по своему усмотрению определять порядок и периодичность составления плана проведения мероприятий муниципального контроля, отличный от установленных законодательством, не соответствует законодательству. Кроме того, указанный пункт препятствует исполнению органами прокуратуры возложенной на них указанными нормами Закона обязанности в соответствии с порядком, установленным Законом.

Довод представителя ответчика о том, что решением Совета депутатов муниципального образования «Базарносызганское городское поселение» № 39 от 25.05.2010 оспариваемое решение признано недействующим, не принимается судом. Доказательств опубликования указанного решения ответчиком не представлено, согласно пояснений представителя на дату рассмотрения спора оно не опубликовано. Кроме того согласно Определению Конституционного Суда РФ от 12.07.2006 № 182-О положения пункта 1 части 1 статьи 150 АПК РФ во взаимосвязи со статьей 192 и частью 5 статьи 195 данного Кодекса - по их конституционно-правовому смыслу в системе действующего арбитражного процессуального регулирования - предполагают, что суд не может прекратить производство по делу об оспаривании нормативного правового акта в случае, когда данный нормативный правовой акт решением принявшего его органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица признан утратившим силу либо в случае, когда срок действия этого нормативного правового акта истек после подачи в суд соответствующего заявления, если в процессе судебного разбирательства будет установлено нарушение оспариваемым нормативным правовым актом прав и свобод заявителя, гарантированных Конституцией РФ, законами и иными нормативными правовыми актами.

При изложенных обстоятельствах суд считает обоснованными и подлежащими удовлетворению требования заявителя о признании недействующими п.п. 3.5, 3.6, 3.7, 3.12, 3.13, 4.1.9, 4.2.9, раздела 5 Положения о муниципальном земельном контроле муниципального образования «Базарносызганское городское поселение», утвержденного решением Совета депутатов муниципального образования «Базарносызганское городское поселение» № 11 от 18.04.2008 г., как не соответствующие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и нарушающие права и законные интересы неопределенного круга лиц.

Согласно ч.2 ст.195 АПК РФ по результатам рассмотрения дела об оспаривании нормативного правового акта арбитражный суд принимает одно из решений:

1) о признании оспариваемого акта или отдельных его положений соответствующими иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу;

2) о признании оспариваемого нормативного правового акта или отдельных его положений не соответствующими иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующими полностью или в части.

В соответствии с п. 5 ст. 195 АПК РФ нормативный акт или отдельные его положения, признанные судом недействующими, не подлежат применению с момента вступления в законную силу решения суда и должны быть приведены органом или лицом, принявшим оспариваемый акт, в соответствии с законом или иным нормативным актом, имеющим большую юридическую силу.

Согласно ст. 110 АПК РФ расходы по госпошине относятся на ответчика. Учитывая, что и заявитель и ответчик в силу закона освобождены от ее уплаты, основания для отнесения на ответчика расходов по госпошине не усматривается.

Руководствуясь ст.110, ст.ст. 191-195 Арбитражного процессуального Кодекса Российской Федерации, суд

Р Е Ш И Л:

Признать п.п. 3.5, 3.6, 3.7, 3.12, 3.13, 4.1.9, 4.2.9, раздел 5 Положения о муниципальном земельном контроле муниципального образования «Базарносызганское городское поселение», утвержденного решением Совета депутатов муниципального образования «Базарносызганское городское поселение» № 11 от 18.04.2008 не соответствующими Земельному кодексу РФ, Федеральному закону от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», имеющим большую юридическую силу.

Признать недействующими п.п. 3.5, 3.6, 3.7, 3.12, 3.13, 4.1.9, 4.2.9, раздел 5 Положения о муниципальном земельном контроле муниципального образования «Базарносызганское городское поселение», утвержденного решением Совета депутатов муниципального образования «Базарносызганское городское поселение» № 11 от 18.04.2008.

Решение вступает в законную силу немедленно после его принятия и может быть обжаловано в кассационном порядке в месячный срок в Федеральный арбитражный суд Поволжского округа г. Казань.

Председательствующий

А. Е. Прохоров

Судьи

Ю.А. Каданцев

Д. М. Замалетдинова