



ВЫСШИЙ АРБИТРАЖНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации

№ 7345/11

Москва

8 ноября 2011 г.

Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего – Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации Иванова А.А.;

членов Президиума: Амосова С.М., Андреевой Т.К., Бациева В.В., Витрянского В.В., Дедова Д.И., Завьяловой Т.В., Иванниковой Н.П., Исайчева В.Н., Козловой О.А., Козырь О.М., Маковской А.А., Першутова А.Г., Слесарева В.Л., Юхнея М.Ф. –

рассмотрел заявление Департамента лесного хозяйства по Северо-Западному федеральному округу Федерального агентства лесного хозяйства о пересмотре в порядке надзора постановления Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 17.11.2010 и постановления Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 03.03.2011 по делу № А56-22898/2010 Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области.

В заседании приняли участие представители:

от заявителя – Департамента лесного хозяйства по Северо-Западному федеральному округу Федерального агентства лесного хозяйства – Малышева Е.С., Советников И.В.;

от общества с ограниченной ответственностью «Жасмин» – Серова А.В.

Заслушав и обсудив доклад судьи Козырь О.М., а также объяснения представителей участвующих в деле лиц, Президиум установил следующее.

Общество с ограниченной ответственностью «Жасмин» (далее – общество) обратилось в Арбитражный суд города Санкт-Петербурга и Ленинградской области с заявлением к Департаменту лесного хозяйства по Северо-Западному федеральному округу Федерального агентства лесного хозяйства (далее – департамент), Ленинградскому областному комитету по управлению государственным имуществом (далее – Леноблкомимущество), правительству Ленинградской области о признании незаконным отказа департамента, выраженного в письме от 30.12.2009 № СЕ-05/1211, в согласовании заявления общества о включении в границы населенного пункта города Приморска (далее – город Приморск) следующих земельных участков из состава земель лесного фонда: общей площадью 12 073 100 кв. метров с кадастровым номером 47:01:04-01-007:0030, общей площадью 66 100 кв. метров с кадастровым номером 47:01:04-01-007:0031, общей площадью 120 400 кв. метров с кадастровым номером 47:01:04-01-007:0032, общей площадью 31 121 кв. метр с кадастровым номером 47:01:04-01-007:0033, общей площадью 106 855 кв. метров с кадастровым номером 47:01:04-01-007:0034, общей площадью 204 228 кв. метров с кадастровым номером 47:01:04-01-007:0035, общей площадью 15 644 кв. метра с кадастровым номером 47:01:04-01-007:0036, общей площадью 43 466 кв. метров с кадастровым номером 47:01:04-01-007:0037 (далее –

испрашиваемые земельные участки), а также признании незаконными действий Леноблкомимущества по подготовке проекта распоряжения правительства Ленинградской области об отказе в принятии решения о включении испрашиваемых земельных участков в границы города Приморска (далее – проект распоряжения правительства Ленинградской области), обязанности Леноблкомимущества подготовить проект распоряжения о включении испрашиваемых земельных участков в границы города Приморска, обязанности правительства Ленинградской области принять решение о включении в границы города Приморска испрашиваемых земельных участков под строительство комплекса заводов по глубокой переработке нефти и производству продуктов нефтехимии.

Решением Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 30.07.2010 в удовлетворении заявленных требований отказано.

Постановлением Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 17.11.2010 решение от 30.07.2010 изменено: отказ департамента в согласовании заявления общества о включении в границы города Приморска испрашиваемых земельных участков и действия Леноблкомимущества по подготовке проекта распоряжения правительства Ленинградской области признаны незаконными, на Леноблкомимущество возложена обязанность подготовить проект распоряжения правительства Ленинградской области о включении испрашиваемых земельных участков в границы города Приморска; в удовлетворении остальной части требований отказано.

Федеральный арбитражный суд Северо-Западного округа постановлением от 03.03.2011 постановление суда апелляционной инстанции отменил в части признания незаконными действий Леноблкомимущества по подготовке проекта распоряжения правительства Ленинградской области и обязанности Леноблкомимущества подготовить проект распоряжения правительства Ленинградской области о включении

испрашиваемых земельных участков в границы города Приморска; в удовлетворении данной части требований отказано. В остальной части постановление от 17.11.2010 оставлено без изменения.

В заявлении, поданном в Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, о пересмотре в порядке надзора постановлений судов апелляционной и кассационной инстанций департамент просит их отменить, ссылаясь на неправильное применение арбитражными судами норм материального права, в частности, статьи 4.1 Федерального закона от 29.12.2004 № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» (далее – Закон № 191-ФЗ), а также на то, что судами не соблюдены условия применения статьи 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации; решение суда первой инстанции оставить без изменения.

В отзыве на заявление общество просит оспариваемые судебные акты оставить без изменения как соответствующие действующему законодательству.

Проверив обоснованность доводов, изложенных в заявлении, отзыве на него и объяснениях присутствующих в заседании представителей участвующих в деле лиц, Президиум считает, что заявление подлежит удовлетворению по следующим основаниям.

Как усматривается из материалов дела, на заседании межведомственной комиссии по размещению производительных сил на территории Ленинградской области одобрено размещение комплекса заводов по глубокой переработке нефти и производству продуктов нефтехимии на территории Приморского городского поселения Выборгского района Ленинградской области, что подтверждается протоколом от 26.11.2008, утвержденным губернатором Ленинградской области.

Постановлением администрации муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области от 28.05.2009 № 3717

утвержден акт выбора земельных участков из земель лесного фонда общей площадью 1 266,27 гектара для строительства комплекса заводов по глубокой переработке нефти и производству продуктов нефтехимии в районе города Приморска, обществу предварительно согласовано место размещения указанного объекта на земельных участках из состава земель лесного фонда, утвержден проект границ земельных участков. Значительная часть территории этих земельных участков расположена в различных охранных зонах.

Схемы расположения земельных участков утверждены распоряжениями Комитета по природным ресурсам Ленинградской области от 23.06.2009 № 321 – 327 и от 26.06.2009 № 342.

Общество обратилось в Леноблкомимущество с заявлением от 15.10.2009 о включении испрашиваемых земельных участков из земель лесного фонда в границы города Приморска муниципального образования «Приморское городское поселение» Выборгского района Ленинградской области с установлением разрешенного вида использования – промышленная зона под строительство комплекса заводов по глубокой переработке нефти и производству продуктов нефтехимии.

Леноблкомимущество в письме от 11.02.2010 № 11-185/10 в адрес главы администрации муниципального образования «Приморское городское поселение» Выборгского района Ленинградской области сообщило о подготовке проекта распоряжения правительства Ленинградской области об отказе в принятии решения о включении испрашиваемых земельных участков в границы города Приморска в связи с получением от департамента отказа в согласовании включения данных земельных участков в границы города Приморска, выраженного в письме от 30.12.2009 № СЕ-05/1211.

В названном письме указаны следующие основания для отказа:

в представленных материалах недостаточно мотивирована (обоснована) площадь испрашиваемых земельных участков под

заявленные цели; отсутствует мотивация включения земельных участков из состава земель лесного фонда в границы города Приморска, так как данные участки не примыкают непосредственно к городу;

пунктом 4.3.1 протокола заседания межведомственной комиссии по размещению производительных сил на территории Ленинградской области от 26.11.2008 рекомендовано изменение категории земельных участков на земли промышленности и другого специального назначения, а не на земли населенных пунктов, как указано в представленных материалах.

Отказ департамента в согласовании включения испрашиваемых земельных участков в границы города Приморска послужил поводом для обращения общества в арбитражный суд с настоящими требованиями.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд первой инстанции исходил из того, что законодательство не устанавливает исчерпывающего перечня оснований для отказа в согласовании. Отказ департамента является мотивированным и соответствует действующему законодательству. Мотивами отказа обоснованно явились приоритет защиты лесов, сохранение лесов как экосистемы, поскольку раздробленность лесных участков не способствует охране, защите и воспроизводству лесов. Кроме того, судом первой инстанции установлено, что площадь участка, необходимого непосредственно для строительства производственных объектов, составляет всего 400 гектаров из предложенных к включению в границы населенного пункта 1 266,27 гектара земель.

Удовлетворяя заявленные требования общества в части признания упомянутого отказа департамента незаконным, суды апелляционной и кассационной инстанций исходили из следующего.

Отказывая в согласовании включения испрашиваемых земельных участков в границы города Приморска, департамент сослался на пункт 3 статьи 88 Земельного кодекса Российской Федерации, согласно которому размеры земельных участков должны определяться утвержденными в

установленном порядке нормами и проектно-технической документацией. Между тем статья 88 Земельного кодекса Российской Федерации регулирует вопросы, связанные с предоставлением и использованием земельных участков, отнесенных к землям промышленности. Испрашиваемые обществом участки к землям промышленности не отнесены, а переводятся в земли населенных пунктов, в связи с чем статья 88 Земельного кодекса Российской Федерации в данном случае применению не подлежит.

Довод департамента о недостаточном обосновании обществом площади испрашиваемых земельных участков не был признан судами обоснованным. Площадь указанных земельных участков определена актом выбора земельных участков, утвержденным постановлением администрации муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области от 28.05.2009 № 3717, схемами расположения границ земельных участков, утвержденными распоряжениями Комитета по природным ресурсам Ленинградской области от 23.06.2009 № 321 – 327, от 26.06.2009 № 342, кадастровыми паспортами, что соответствует положениям статьи 31 Земельного кодекса Российской Федерации.

Суды сочли, что общество представило все документы, поименованные в пункте 4 статьи 4.1 Закона № 191-ФЗ. В силу прямого указания Закона истребование иных документов, за исключением приведенных в пункте 4 статьи 4.1 Закона № 191-ФЗ, не допускается, следовательно, требование департамента о дополнительном обосновании площади испрашиваемых земельных участков противоречит законодательству и нарушает права общества, поскольку незаконно возлагает на него дополнительные обязанности.

Кроме того, суды апелляционной и кассационной инстанций указали на то, что нормами земельного и градостроительного законодательства не установлено ограничений, касающихся возможности включения в границы

населенных пунктов земельных участков, непосредственно не примыкающих к таким населенным пунктам.

По мнению судов, при рассмотрении материалов по согласованию включения испрашиваемых земельных участков в границы города Приморска департамент не был уполномочен давать оценку целесообразности и обоснованности включения данных земельных участков из земель лесного фонда в границы города Приморска или отнесения их к той или иной категории земель.

При таких обстоятельствах суды апелляционной и кассационной инстанций признали незаконным оспариваемый отказ департамента.

Между тем судами не учтено следующее.

В соответствии с порядком, установленным Законом № 191-ФЗ, орган местного самоуправления направляет в исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации поступившее заявление о включении земельного участка в границу населенного пункта и прилагаемые к нему документы. Исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации направляет поступившие документы для согласования в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на распоряжение лесными участками.

Согласно подпункту 3 пункта 19 статьи 4 Закона № 191-ФЗ исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации отказывает в принятии решения о включении земельного участка в границу населенного пункта в случае, если ему поступил в письменной форме мотивированный отказ в согласовании заявления о включении земельного участка в границу населенного пункта.

Таким образом, закон предусматривает следующие формальные требования к отказу в согласовании заявления о включении земельного участка из земель лесного фонда в границу населенного пункта: письменная форма такого отказа и его мотивированность. Действующее законодательство не устанавливает конкретных оснований для отказа в

согласовании такого заявления и не возлагает на уполномоченный орган обязанности при наличии каких-либо условий принять решение о согласовании. Вопрос о согласовании в данном случае относится к сфере административного усмотрения уполномоченного органа.

В соответствии с пунктом 1 Положения о Федеральном агентстве лесного хозяйства, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 16.06.2004 № 283, действовавшего на момент принятия оспариваемого отказа, Федеральное агентство лесного хозяйства является федеральным органом федеральной власти, осуществляющим функции по реализации государственной политики, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в области лесных отношений. Аналогичные нормы содержатся в Положении о Федеральном агентстве лесного хозяйства, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 23.09.2010 № 736. Являясь территориальным органом Федерального агентства лесного хозяйства, департамент исполняет возложенные на него агентством функции.

Основным актом, регулирующим лесные отношения, является Лесной кодекс Российской Федерации. Пунктом 2 статьи 3 Лесного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что имущественные отношения, связанные с оборотом лесных участков, регулируются гражданским законодательством, а также Земельным кодексом Российской Федерации.

Статья 1 Лесного кодекса Российской Федерации устанавливает основные принципы лесного законодательства, в том числе:

обеспечение многоцелевого, рационального, непрерывного, неистощительного использования лесов для удовлетворения потребностей общества в лесах и лесных ресурсах;

обеспечение охраны и защиты лесов;

использование лесов способами, не наносящими вреда окружающей среде и здоровью человека.

Департамент в своей деятельности должен руководствоваться указанными выше принципами, а также принципами, закрепленными в гражданском и земельном законодательстве, в отношении земель лесного фонда, в том числе и при решении вопросов о согласовании включения земельных участков лесного фонда в границы населенных пунктов. Таким образом, департамент вправе мотивировать свой отказ в согласовании, основываясь как на формальных запретах и ограничениях, предусмотренных нормами законодательства, регулирующими отношения в сфере лесопользования и распоряжения участками лесного фонда, так и на общих принципах законодательства, регулирующего лесные отношения.

Из содержания статьи 198 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации следует, что для признания ненормативного акта недействительным необходимо наличие одновременно двух условий – несоответствия ненормативного акта закону или иному нормативному акту и нарушения названным актом прав и законных интересов субъекта предпринимательской деятельности в сфере экономической деятельности, незаконного возложения на него каких-либо обязанностей, создания иных препятствий для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

Выводы судов о необоснованности и немотивированности отказа департамента основаны лишь на формальной проверке отказа. Суды не рассмотрели мотивы отказа по существу, не проверили достаточность оснований для отказа департамента в согласовании заявления.

Ссылки суда апелляционной инстанции на то, что департамент требует у общества предоставления каких-либо иных документов, не предусмотренных положениями пункта 4 статьи 4.1 Закона № 191-ФЗ, не основаны на доказательствах, имеющихся в материалах дела. Требований

о предоставлении дополнительных документов отказ департамента не содержит.

Департамент указал, что в представленных обществом материалах недостаточно мотивирована (обоснована) площадь испрашиваемых земельных участков под заявленные цели; отсутствует мотивация включения земельных участков из состава земель лесного фонда в границы города Приморска.

Мотивы отказа свидетельствуют о том, что в силу отсутствия достаточной информации и обоснования в представленных документах перевода испрашиваемых земель заявленной площади в земли населенных пунктов департамент пришел к обоснованному выводу о невозможности согласования заявления.

Как следует из положений статей 83 и 87 Земельного кодекса Российской Федерации, землями населенных пунктов признаются земли, используемые и предназначенные для застройки и развития населенных пунктов. Для обеспечения эксплуатации объектов промышленности предназначены земли промышленности и иного специального назначения. С учетом изложенного в отношении строительства комплекса заводов по глубокой переработке нефти департамент обоснованно усомнился в целесообразности отнесения испрашиваемых земельных участков заявленной площади к землям населенных пунктов, а не к землям промышленности.

Вывод судов о том, что площадь земельных участков из земель лесного фонда определена актом выбора земельных участков от 28.05.2009, схемами расположения границ земельных участков и кадастровыми паспортами, следовательно, доводы департамента о недостаточности обоснования включения всех испрашиваемых земельных участков в границы населенного пункта являются немотивированными, также не основан на законе и противоречит имеющимся в материалах дела доказательствам.

Акт выбора земельных участков от 28.05.2009 составлен в целях строительства обществом комплекса заводов по глубокой переработке нефти и производству продуктов нефтехимии и включает в себя, помимо земельного участка, на котором непосредственно планируется разместить комплекс заводов, также и необходимые защитно-санитарные зоны.

Таким образом, указанный акт определяет размер земельного участка из состава земель лесного фонда, необходимого для строительства и безопасной эксплуатации комплекса заводов, однако он не может предопределять площадь земельного участка, который необходимо включить в границы населенного пункта.

Следовательно, выводы судов апелляционной и кассационной инстанций не основаны на доказательствах, имеющихся в материалах дела, а также противоречат нормам действующего законодательства.

У судов не было оснований признавать отказ департамента недействительным как немотивированный на основании статьи 198 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

При названных обстоятельствах оспариваемые судебные акты нарушают единообразие в толковании и применении арбитражными судами норм права, поэтому в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 304 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации подлежат отмене.

Вступившие в законную силу судебные акты арбитражных судов по делам со схожими фактическими обстоятельствами, принятые на основании нормы права в истолковании, расходящемся с содержащимся в настоящем постановлении толкованием, могут быть пересмотрены на основании пункта 5 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, если для этого нет других препятствий.

Учитывая изложенное и руководствуясь статьей 303, пунктом 5 части 1 статьи 305, статьей 306 Арбитражного процессуального кодекса

Российской Федерации, Президиум Высшего Арбитражного Суда
Российской Федерации

ПОСТАНОВИЛ:

постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 17.11.2010 и постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 03.03.2011 по делу № А56-22898/2010 Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области отменить.

Решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 30.07.2010 по названному делу оставить без изменения.

Председательствующий

А.А. Иванов