



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 78-АПГ18-20

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

1 ноября 2018 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Александрова В.Н.,

судей Абакумовой И.Д. и Нефедова О.Н.

при секретаре Дарькине А.О.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «УНИСТО Петросталь Проект-Сытнинская» о признании не действующим в части Закона Санкт-Петербурга от 8 октября 2007 г. № 430-85 «О зеленых насаждениях общего пользования»

по апелляционной жалобе Законодательного Собрания Санкт-Петербурга на решение Санкт-Петербургского городского суда от 23 мая 2018 г., которым административное исковое заявление удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Нефедова О.Н., объяснения представителей Законодательного Собрания Санкт-Петербурга Лыжовой Н.А. и Губернатора Санкт-Петербурга Градиной А.Н., поддержавших доводы апелляционной жалобы, возражения представителя общества с ограниченной ответственностью «УНИСТО Петросталь Проект-Сытнинская» Костина С.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей, что решение суда отмене не подлежит, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Закон Санкт-Петербурга № 430-85 «О зеленых насаждениях общего пользования» (далее также – Закон № 430-85) принят Законодательным Собранием Санкт-Петербурга 19 сентября 2007 г. и подписан Губернатором

Санкт-Петербурга 8 октября 2007 г.

Статьей 2 указанного Закона утверждены Перечень территорий зеленых насаждений общего пользования городского значения (приложение 1 к Закону № 430-85) и Схемы территорий зеленых насаждений общего пользования городского значения в границах районов Санкт-Петербурга (приложение 3 к Закону № 430-85).

Законом Санкт-Петербурга от 25 декабря 2015 г. № 889-179 «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О зеленых насаждениях общего пользования» (далее также – Закон № 889-179) в Закон № 430-85 внесены изменения, в частности, приложение 1 «Перечень территорий зеленых насаждений общего пользования городского значения» дополнен позицией 1008-44 с указанием зеленых насаждений общего пользования под номером 13273 с местоположением: сквер между Сытнинской площадью, Кронверкской ул., Сытнинской ул., площадью 0,6013 га, приложение 3 «Схемы территорий зеленых насаждений общего пользования в границах районов Санкт-Петербурга» изложено в новой редакции.

Законом Санкт-Петербурга от 29 декабря 2017 г. № 888-165 «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О зеленых насаждениях общего пользования» (далее также – Закон № 888-165) в Закон № 430-85 внесены изменения, в частности, позиция 1008-44 приложения 1 «Перечень территорий зеленых насаждений общего пользования городского значения» изложена в новой редакции с указанием местоположения зеленых насаждений общего пользования: «сквер б/н между Сытнинской пл., Кронверкской ул. и Сытнинской ул.».

Закон № 889-179 и Закон № 888-165 опубликованы соответственно 28 декабря 2015 г. и 29 декабря 2017 г. на официальном сайте администрации Санкт-Петербурга <http://www.gov.spb.ru>.

Общество с ограниченной ответственностью «УНИСТО Петросталь Проект-Сытнинская» (далее – ООО «УНИСТО Петросталь Проект-Сытнинская») обратилось в суд с административным иском с заявлением о признании Закона № 430-85 не действующим со дня принятия в части включения в позицию 1008-44 приложения 1 земельного участка с кадастровым номером 78:07:0003034:1332, площадью 6013 кв. м, расположенного по адресу: Санкт-Петербург, улица Сытнинская, дом 11, литера А, и отображением этого участка на схеме № 13-2 приложения 2 в составе территорий зеленых насаждений общего пользования.

В обоснование заявленных требований Общество сослалось на то, что является собственником указанного земельного участка, включенного в соответствии с оспариваемыми нормами в состав сквера, отнесенного к территориям зеленых насаждений общего пользования. В связи с этим ограничиваются права пользования и распоряжения земельным участком, в том числе путем его застройки.

По мнению административного истца, оспариваемые нормы противоречат пункту 12 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ) и пункту 1 статьи 262 Гражданского кодекса Российской Федерации

(далее – ГК РФ), которые не допускают возможности включения земельных участков, находящихся в частной собственности, в состав земель общего пользования.

Решением Санкт-Петербургского городского суда от 23 мая 2018 г. административное исковое заявление удовлетворено: строка 1008-44 приложения 1 «Перечень территорий зеленых насаждений общего пользования городского значения» и приложение 3 «Схемы территорий зеленых насаждений общего пользования в границах районов Санкт-Петербурга» к Закону № 430-85 признаны не действующими с момента вступления решения суда в законную силу в той мере, в которой они распространяются на земельный участок, площадью 6013 кв. м, кадастровый номер 78:07:0003034:1332, расположенный по адресу: Санкт-Петербург, улица Сытнинская, дом 11, лит. А.

В апелляционной жалобе Законодательное Собрание Санкт-Петербурга, ссылаясь на неправильное применение судом норм материального права и нарушение норм процессуального права, просит отменить решение суда и принять новое решение об отказе в удовлетворении административного иска.

Относительно изложенных в апелляционной жалобе доводов прокурором, участвовавшим в деле, представлены возражения.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте рассмотрения жалобы в апелляционном порядке извещены своевременно и в надлежащей форме.

Суд апелляционной инстанции рассмотрел административное дело в соответствии с частью 1 статьи 308 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы и возражений на нее, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает, что решение суда первой инстанции подлежит оставлению без изменения исходя из следующего.

Статьей 6 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» принятие законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации в области охраны окружающей среды в соответствии с федеральным законодательством, а также осуществление контроля за их исполнением отнесено к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В рамках реализации предоставленных полномочий Законодательным Собранием Санкт-Петербурга принят Закон Санкт-Петербурга от 28 июня 2010 г. № 396-88 «О зеленых насаждениях в Санкт-Петербурге» (далее – Закон № 396-88). Согласно пунктам 1 и 4 статьи 15 данного закона перечень территорий зеленых насаждений общего пользования утверждается законом Санкт-Петербурга; включение территорий зеленых насаждений в перечень территорий зеленых насаждений общего пользования, внесение изменений в данный перечень в части границ и площадей территорий зеленых насаждений общего пользования, а также исключение территорий зеленых насаждений из перечня территорий зеленых насаждений общего пользования

осуществляется путем внесения изменений в соответствующий закон Санкт-Петербурга.

Разрешая дело, суд первой инстанции, руководствуясь приведенными положениями, а также пунктами 2 и 4 статьи 7 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статьей 32 Устава Санкт-Петербурга, принятого Законодательным Собранием Санкт-Петербурга 14 января 1998 г., пришел к правильному выводу о том, что оспариваемый акт принят органом власти в пределах полномочий.

Вместе с тем, суд установил, что оспариваемые нормы противоречат нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Проанализировав положения пункта 12 статьи 1 ГрК РФ, пункта 12 статьи 85 и пункта 8 статьи 27 Земельного кодекса Российской Федерации, пунктов 1 и 3 статьи 209 ГК РФ, суд верно указал, что к территориям общего пользования, в том числе к скверам, могут быть отнесены земельные участки, право собственности на которые принадлежит публичным образованиям, и к таким территориям не могут быть отнесены земли, переданные в частную собственность.

В этой связи, к территориям зеленых насаждений общего пользования, под которыми согласно пункту 1 статьи 2 Закона № 396-88 понимаются находящиеся в различных территориальных зонах территории общего пользования, занятые зелеными насаждениями, используемые в рекреационных целях неограниченным кругом лиц, не могут быть отнесены территории, в границах которых находятся земельные участки, находящиеся в частной собственности.

Как следует из материалов дела, оспариваемым законом к территориям зеленых насаждений общего пользования отнесен сквер, расположенный на территории между Сытнинской пл., Кронверкской ул. и Сытнинской ул. (с присвоением регистрационного номера территории зеленых насаждений общего пользования ЗНОП № 13273); в границах территории сквера находится земельный участок с кадастровым номером 78:07:0003034:1332, принадлежащий на праве собственности ООО «УНИСТО Петросталь Проект-Сытнинская» с 26 августа 2014 г.

Таким образом, на дату принятия оспариваемой нормы закона земельный участок, включенный в границы территорий зеленых насаждений общего пользования, находился в частной собственности.

Удовлетворяя иск, суд обоснованно указал, что приведенное правовое регулирование не только противоречит положениям федерального законодательства, но и не отвечает установленным региональным законодателем критериям отнесения территорий к территориям зеленых насаждений общего пользования, указанным в пункте 1 статьи 2 Закона Санкт-Петербурга № 396-88, а также в статье 1 Закона № 430-85, согласно которым территории зеленых насаждений общего пользования являются территориями общего пользования и могут включать земельные участки, находящиеся в

собственности Санкт-Петербурга; земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена; земельные участки, переданные в собственность внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга.

Суд также установил наличие в оспариваемых положениях коррупциогенного фактора, указав, что в соответствии с тем же нормативным правовым актом, которым земельный участок, находящийся в частной собственности ООО «УНИСТО Петросталь Проект-Сытнинская», отнесен к территориям зеленых насаждений общего пользования, а также в соответствии с пунктом 3 статьи 2 Закона Санкт-Петербурга № 396-88 правоотношения по созданию, содержанию, использованию, учету, охране и восстановлению зеленых насаждений, расположенных на земельных участках, находящихся в частной собственности, не подпадают под действие данного закона. Данное обстоятельство, по мнению суда, свидетельствует о наличии внутренних противоречий между нормами Закона № 396-88, а также Закона № 430-85, порождающих неясность, двусмысленность, несогласованность правового регулирования.

Доводы апелляционной жалобы о том, что Генеральным планом Санкт-Петербурга, утвержденным Законом Санкт-Петербурга от 22 декабря 2005 г. № 728-99, земельный участок административного истца отнесен к функциональной зоне Р2 (зона зеленых насаждений общего и зеленых насаждений ограниченного пользования с включением объектов, допустимых в соответствии с законодательством об охране зеленых насаждений, включая плоскостные спортивные сооружения), а Правилами землепользования и застройки Санкт-Петербурга, утвержденными постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 21 июня 2016 г. № 524, – к территориальной зоне рекреационного назначения – зеленых насаждений общего и зеленых насаждений ограниченного пользования с включением объектов инженерной инфраструктуры (ТР2), правильность выводов суда первой инстанции не исключают, поскольку вопрос о возможности осуществления на указанном земельном участке с учетом имеющихся градостроительных регламентов строительства предметом рассматриваемого административного спора не является.

Приходя к выводу о том, что оспариваемые положения нарушают права и законные интересы ООО «УНИСТО Петросталь Проект-Сытнинская», суд правомерно указал на ограничение прав административного истца как собственника земельного участка, поскольку ограничена реализация составляющих правомочий этого вещного права (владения, пользования, распоряжения земельным участком), в том числе не связанных со строительством.

В частности, Законом № 396-88 установлено, что ограничение использования территорий зеленых насаждений общего пользования неограниченным кругом лиц, в том числе временное прекращение доступа на указанные территории или их части, допускается только в целях охраны территорий зеленых насаждений, проведения работ по ремонту объектов

зеленых насаждений, восстановлению зеленых насаждений, включая ликвидацию последствий природных и техногенных катастроф, а также для проведения в установленном порядке работ по благоустройству и инженерному обеспечению этих территорий (пункт 6 статьи 15).

Таким образом, вывод суда о нарушении прав и законных интересов административного истца является правильным.

Доводы апелляционной жалобы повторяют возражения административного ответчика при рассмотрении дела в суде первой инстанции, которым в решении дана надлежащая правовая оценка.

При таких обстоятельствах, нормы материального права применены судом правильно, нарушений норм процессуального права при рассмотрении дела судом не допущено, решение суда об удовлетворении административного иска следует признать законным и обоснованным.

Руководствуясь статьями 309, 311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Санкт-Петербургского городского суда от 23 мая 2018 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Законодательного Собрания Санкт-Петербурга – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи

