

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 301-ЭС19-24650

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

15.10.2020 г.

Резолютивная часть определения объявлена 08.10.2020 г.
Полный текст определения изготовлен 15.10.2020 г.

Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего судьи Кирейковой Г.Г.,
судей Разумова И.В. и Шилохвоста О.Ю. -

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу общества с ограниченной ответственностью «Объединенные Коммунальные Сети» и общества с ограниченной ответственностью «СитиЛюкс» на постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 27.05.2019, постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 06.09.2019 по делу № А43-35725/2017 Арбитражного суда Нижегородской области.

В заседании приняли участие представители:

общества с ограниченной ответственностью «Объединенные Коммунальные Сети» - Скворцова Е.В. (доверенность от 20.08.2019);

общества с ограниченной ответственностью «СитиЛюкс» - Скворцова Е.В. (доверенность от 06.06.2019) и Соловьев В.Ю. (доверенность от 06.09.2019).

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Кирейковой Г.Г., объяснения представителей участвующих в деле лиц, изучив материалы дела, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

общество с ограниченной ответственностью «Объединенные Коммунальные Сети» и общество с ограниченной ответственностью «СитиЛюкс» (далее - общества «ОКС» и общество «СитиЛюкс» соответственно, вместе - общества) обратились в Арбитражный суд Нижегородской области с иском к муниципальному образованию «город Нижний Новгород» (далее – муниципальное образование) о взыскании убытков за услуги, оказанные по вывозу твердых бытовых отходов и крупногабаритного мусора от индивидуальных жилых домов на территории Ленинского и Канавинского районов города Нижнего Новгорода в 2016 и 2017 годах в пользу общества «ОКС» 7 609 782 руб. 95 коп.; в пользу общества «СитиЛюкс» - 40 881 715 руб. 40 коп., а также 795 456 руб. 44 коп. процентов за пользование чужими денежными средствами, начисленных на сумму убытков, в пользу общества «ОКС» и 1 579 357 руб. 21 коп. процентов в пользу общества «СитиЛюкс».

К участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечены администрации Канавинского и Ленинского районов города Нижнего Новгорода.

Решением суда первой инстанции от 28.12.2017 с муниципального образования в лице Департамента жилья и инженерной инфраструктуры администрации города Нижнего Новгорода за счет казны муниципального образования в пользу общества «ОКС» взыскано 7 609 782 руб. 95 коп. невыплаченной субсидии, 795 456 руб. 44 коп. процентов за пользование чужими денежными средствами, 45 450 руб. госпошлины; в пользу общества «СитиЛюкс» взыскано 40 881 715 руб. невыплаченной субсидии, 1 597 357 руб. 21 коп. процентов за пользование чужими денежными средствами, 154 550 руб. госпошлины.

Принятым при повторном рассмотрении дела постановлением апелляционного суда от 27.05.2019, оставленным без изменения постановлением суда округа от 06.09.2019, решение суда первой инстанции отменено. Принят отказ общества «ОКС» от иска в части взыскания 1 590 912 руб. 88 коп. убытков и процентов за пользование чужими денежными средствами и отказ общества «СитиЛюкс» в части взыскания 1 579 357 руб. 21 коп. процентов за пользование чужими денежными средствами; производство по делу в данной части прекращено. В удовлетворении остальной части иска отказано.

Общества обратились в Верховный Суд Российской Федерации с кассационной жалобой, в которой, ссылаясь на неверные выводы судов апелляционной инстанции и округа, просят отменить принятые судами постановления и направить дело на новое рассмотрение.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 11.09.2020 кассационная жалоба вместе с делом № А43-35725/2017 передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

В судебном заседании представители обществ поддержали доводы, изложенные в кассационной жалобе.

Муниципальное образование в лице администрации города Нижнего Новгорода заявило ходатайство о рассмотрении кассационной жалобы в отсутствие своего представителя и направило отзыв, в котором просит в удовлетворении кассационной жалобы отказать.

Представители третьих лиц своих представителей в судебное заседание не направили.

В соответствии с частью 2 статьи 291.10 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации неявка лиц, надлежащим образом извещенных о времени и месте судебного заседания, не препятствует рассмотрению кассационной жалобы.

Проверив материалы дела, обсудив доводы, изложенные в кассационной жалобе, в отзыве на нее, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации считает, что жалоба подлежит удовлетворению.

Как установлено судами и следует из материалов дела, истцы в спорном периоде оказывали услуги по вывозу ТКО (ТБО) от частного сектора в двух районах города Нижнего Новгорода (индивидуальных жилых домов).

Постановлением администрации города Нижнего Новгорода от 06.06.2016 № 1992 установлен тариф на услуги по вывозу ТБО от индивидуальных жилых домов, оказываемые двумя муниципальными предприятиями г. Нижнего Новгорода, в размере 100 руб. на одного человека в месяц. При этом рекомендовано организациям частной формы собственности, оказывающим те же услуги, применять названный тариф.

В качестве компенсации неполученных доходов администрация города Нижнего Новгорода постановлением от 31.05.2012 № 2260 утвердила Порядок предоставления субсидии из бюджета города Нижнего Новгорода на возмещение затрат в связи с оказанием услуг по вывозу твердых бытовых отходов и крупногабаритного мусора от индивидуальных жилых домов (далее - Порядок). Приложением к нему является расчет размера субсидии.

Решениями Городской Думы города Нижнего Новгорода о бюджете города Нижнего Новгорода на 2016 и 2017 годы предусматривалось субсидирование указанного вида деятельности.

В частности, пунктами 16 и 16.14 решения Городской Думы города Нижнего Новгорода от 16.12.2015 № 255 «О бюджете города Нижнего Новгорода на 2016 год» установлено, что субсидии юридическим лицам (за исключением субсидий муниципальным учреждениям), индивидуальным предпринимателям и физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг, осуществляющим социально значимую деятельность в интересах города Нижнего Новгорода, предоставляются в порядке, установленном администрацией города Нижнего Новгорода, в том числе на возмещение затрат в связи с оказанием услуг по вывозу твердых бытовых отходов и крупногабаритного мусора от индивидуальных жилых домов.

Аналогичные положения содержатся в пунктах 31 и 31.29 решения Городской Думы города Нижнего Новгорода от 21.12.2016 № 262 «О бюджете города Нижнего Новгорода на 2017 год и на плановый период 2018 - 2019 годов».

Действие постановления администрации города Нижнего Новгорода от 31.05.2012 № 2260 не приостанавливалось.

Согласно пункту 3.1 Порядка субсидии предоставляются не чаще одного раза в квартал по итогам работы по оказанию услуг по вывозу твердых бытовых и крупногабаритных отходов от индивидуальных жилых домов города Нижнего Новгорода в течение 30 дней по окончании отчетного квартала на безвозмездной основе в пределах ассигнований, предусмотренных в бюджете города Нижнего Новгорода на текущий финансовый год по разделу «Жилищно-коммунальное хозяйство» по целевой статье «Мероприятия в области жилищного хозяйства».

В соответствии с пунктом 3.2 Порядка основанием предоставления субсидий является соглашение на предоставление субсидий с администрациями соответствующих районов города Нижнего Новгорода. Соглашение заключается после представления в администрацию района перечисленных в пункте 3.4 Порядка документов, либо дается мотивированный отказ (пункт 3.5 Порядка).

Администрациями Ленинского и Канавинского районов согласованы графики вывоза ТБО на все периоды, по которым истцы обратились в суд. В них указаны адреса контейнерных площадок, периодичность, кратность вывоза в день и часы вывоза ТБО.

Общества ссылались на то, что оказали услуги по вывозу ТБО от индивидуальных жилых домов, представили полный пакет документов в соответствии с Порядком, однако соглашения администрациями не заключены и суммы субсидий бюджетом не выплачены, что послужило основанием для обращения обществ с соответствующими исковыми требованиями в арбитражный суд.

При рассмотрении дела суд первой инстанции руководствовался положениями статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации, статьями 15, 16 и 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации, правовой позицией, изложенной в постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22.06.2006 № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами Бюджетного кодекса Российской Федерации», и сделал вывод о том, что орган местного самоуправления поручил обществам оказание услуг по вывозу ТБО, а также принял на себя ответственность по выплате субсидий. Обществами оказаны услуги по вывозу ТБО и выполнены требования пункта 3.4 Порядка по предоставлению пакета документов для заключения соглашений в целях выплаты субсидий; представлены данные спутниковой навигационной системы ГЛОНАСС за все периоды, за которые взыскиваются субсидии в подтверждение объемов оказанных услуг.

Расчет, представленный в обоснование размера субсидии, суд признал соответствующим приложению к Порядку, при этом общества производили расчеты с населением по цене 100 руб.

Отметив, что действие Порядка не отменено и не приостановлено, суд первой инстанции иск удовлетворил, включая требования о взыскании процентов.

Суд апелляционной инстанции при повторном рассмотрении дела принял отказ общества «ОКС» от иска в части взыскания убытков и процентов в сумме 1 590 912 руб. 88 коп. и отказ общества «СитиЛюкс» от взыскания процентов и прекратил производство по делу в этой части. В остальном суд апелляционной инстанции не согласился с выводами суда первой инстанции и отказал в удовлетворении заявленных обществами требований ввиду недоказанности наличия совокупности обстоятельств, влекущих возложение на муниципальное образование гражданско-правовой ответственности в виде возмещения убытков. При этом суд исходил из положений статей 86, 213 Бюджетного кодекса Российской Федерации и указал, что Порядок, на основании которого выплачиваются субсидии за вывоз ТБО, предусматривает отказ в их предоставлении при отсутствии средств в бюджете на эти цели.

Кроме того, суд счел, что сбор и вывоз ТБО не является регулируемой деятельностью; тариф, установленный для муниципальных предприятий, является рекомендуемым и не обязывает коммерческие организации производить с гражданами расчеты по 100 руб. По мнению суда апелляционной инстанции, осуществляя предпринимательскую деятельность на свой риск и не устанавливая в отношениях с собственниками индивидуальных жилых домов экономически обоснованную цену, общества самостоятельно несут негативные последствия возникновения у них убытков.

Суд округа согласился с выводами суда апелляционной инстанции.

Между тем судами апелляционной инстанции и округа не учтено следующее.

Аналогично пункту 24 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» пункт 3 статьи 8 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» относит к полномочиям органов местного самоуправления городских округов в области обращения с отходами участие в организации деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов на территориях соответствующих городских округов.

Постановление от 06.06.2016 № 1992 и Порядок приняты муниципальным образованием в целях реализации указанных выше полномочий, направленных на проведение мероприятий по организации сбора и вывоза с территории городского округа для последующей утилизации, обезвреживания и захоронения отходов, образовавшихся от жизнедеятельности населения, и, вопреки мнению ответчика, положениям Бюджетного кодекса Российской Федерации не противоречат.

Поскольку законодательство не относило в спорный период услуги по сбору и транспортированию ТБО к регулируемым видам деятельности, муниципальное образование приняло на себя обязанность компенсировать организациям частной формы собственности затраты, связанные с оказанием услуг по вывозу ТБО и крупногабаритного мусора от индивидуальных жилых домов, не компенсируемых населением, путем предоставления субсидии из бюджета города Нижнего Новгорода, расчет которой осуществляется в соответствии с приложением, утвержденным этим же Порядком.

Таким образом, установив цену за услуги, оказываемые муниципальными предприятиями за обращение с отходами, и распространив ее на другие организации, предусмотрев нормативным актом порядок компенсации негативных последствий ограничения цены для населения, муниципальное образование определило для субъектов, оказывающих услуги по сбору и транспортировке отходов, правила осуществления этой деятельности.

Пунктом 1 статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что в целях возмещения затрат или недополученных доходов в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг, на безвозмездной и безвозвратной основе предоставляются субсидии, в том числе из местного бюджета - в случаях и порядке, предусмотренных решением представительного органа муниципального образования о местном бюджете и принимаемыми в соответствии с ним муниципальными правовыми актами местной администрации или актами уполномоченных ею органов местного самоуправления (подпункт 2 пункта 2 статьи 78).

Судом первой инстанции установлено, что обществами оказаны услуги по вывозу ТБО и выполнены требования пункта 3.4 Порядка по предоставлению пакета документов для заключения соглашений в целях выплаты субсидий; представлены данные спутниковой навигационной системы ГЛОНАСС за все периоды, за которые взыскиваются субсидии в подтверждение объемов оказанных услуг.

Эти выводы суда первой инстанции судами апелляционной инстанции и округа не признаны неправомерными.

Уклоняясь от подписания соглашений о предоставлении субсидий, администрации соответствующих районов нарушили положения нормативного акта (Порядка) и создали ситуацию, при которой финансовый орган муниципального образования имел формальные основания не выплачивать субсидии.

В пункте 16 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22.06.2006 № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами Бюджетного кодекса Российской Федерации» (далее – постановление Пленума ВАС РФ № 23) разъяснено, что в тех случаях, когда публично-правовое образование в правовых актах, принимаемых во исполнение законов, установивших льготы, предусматривает последующую компенсацию не полученной от потребителей платы, неисполнение этой обязанности по

компенсации влечет возникновение убытков у лица, реализовавшего товары (выполнившего работы, оказавшего услуги) по льготным ценам или без получения платы от потребителя. Такие споры являются спорами о взыскании убытков, обусловленных избранным способом реализации льгот, предусматривающим последующую компенсацию организациям неполученной платы.

Применение гражданско-правовой ответственности в форме возмещения убытков, в том числе к публично-правовым образованиям, требует в силу статей 15, 16 и 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации совокупности следующих условий: противоправности действий (бездействия) причинителя убытков, причинной связи между противоправными действиями (бездействиями) и убытками, и подтверждении размера понесенных убытков.

Отказом от компенсации затрат лиц, фактически оказавших услуги в соответствии с установленными правилами, по основанию отсутствия в бюджете денежных средств на эти цели муниципальное образование нарушает принятые на себя обязательства, не следует принципу доверия к действиям публично-правового образования как участника бюджетных отношений и как лица, ответственного за осуществление мероприятий по охране окружающей среды и санитарно-эпидемиологическому благополучию населения.

Суд апелляционной инстанции, считая обоснованным отказ в компенсации затрат истцом, сослался на Порядок, который предусматривает их непредоставление при отсутствии средств в бюджете на эти цели.

Такой вывод суда апелляционной инстанции противоречит статье 35 Конституции Российской Федерации, правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в постановлении от 16.07.2018 № 32-П, сложившейся судебной практике рассмотрения дел о взыскании субсидий для компенсации неполученных доходов при отсутствии в соответствующем бюджете денежных средств на эти цели.

Так, согласно разъяснениям, содержащимся в пункте 16 постановления Пленума ВАС РФ № 23, публично-правовое образование может предотвратить возникновение у указанных организаций соответствующих убытков путем отмены или приостановления действия норм о тех или иных льготах, финансирование которых им не предполагается.

Не предусматривая механизма (порядка) возмещения организациям недополученных доходов от предоставления населению услуг по сбору и транспортировке отходов в ситуации, когда в соответствующем бюджете недостаточно средств, муниципальное образование фактически допускает возможность несения истцами этих расходов полностью или частично за свой счет, что вступает в противоречие с конституционными гарантиями свободы экономической деятельности, права частной собственности.

Кроме того, решением Нижегородского районного суда г. Нижний Новгород от 19.11.2019 по делу № 2а-11586/2019, оставленным без изменения определением Нижегородского областного суда от 04.03.2020 и определением Первого кассационного суда общей юрисдикции от 20.07.2020, положение пункта 3.5 Порядка, допускающее отказ в предоставлении субсидии в случае

отсутствия финансовых средств в бюджете города на данные цели признано недействующим.

Независимо от оспаривания указанного положения в суде общей юрисдикции довод истцов о несоответствии этого условия законодательству подлежал оценке судом апелляционной инстанции и округа при рассмотрении конкретного частно-правового спора.

Последующие судебные инстанции не учли, что действие Порядка в части компенсации убытков не отменено и не приостановлено, в связи с чем, как правильно посчитал суд первой инстанции, у муниципального образования не имелось оснований для неисполнения Порядка в части компенсации убытков по мотиву отсутствия средств финансирования.

В постановлениях судов апелляционной инстанции и округа содержится вывод о том, что сбор и вывоз отходов не является регулируемой деятельностью; тариф, установленный для муниципальных предприятий, является рекомендуемым и не обязывает коммерческие организации производить с гражданами расчеты по 100 руб. По мнению судов, истцы, не установив экономически обоснованную цену в отношениях с собственниками частных домов, самостоятельно несут риск предпринимательской деятельности.

Этот вывод судов основан на ошибочном толковании норм о свободе договора.

С 01.01.2016 собственник жилого дома или части жилого дома согласно части 5 статьи 30 Жилищного кодекса Российской Федерации обязан обеспечивать обращение с твердыми коммунальными отходами путем заключения договора с региональным оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами. Под обращением с твердыми коммунальными отходами для целей Кодекса и иных актов жилищного законодательства понимаются транспортирование, обезвреживание, захоронение твердых коммунальных отходов.

Единый тариф на услуги регионального оператора, являющийся регулируемым в соответствии с Федеральным законом от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», утвержден для города Нижнего Новгорода решением Региональной службы по тарифам Нижегородской области от 20.12.2018 № 56/21 с 2019 года. До этого муниципальное образование устанавливало тарифы на услуги по вывозу ТБО от жилых домов на основании решения Городской Думы г. Нижнего Новгорода от 26.10.2011 № 146 «О Положении о порядке принятия решений об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений».

Установление различных тарифов для одной группы населения – собственников жилых домов – в зависимости от того, кем оказываются такие услуги (муниципальными предприятиями или организациями частной формы собственности), при отсутствии предусмотренных законодательством оснований и критериев таких различий противоречит статье 19 Конституции Российской Федерации, публичным целям и задачам органов местного самоуправления, выражающимся в обеспечении равного доступа к этим услугам.

Напротив, исполняя указания муниципального образования в части единообразного применения тарифа по вывозу ТБО для населения, истцы не нарушили положений действующего законодательства и нормативных правовых актов публично-правового образования – города Нижнего Новгорода.

Таким образом, основания, предусмотренные гражданским законодательством для возмещения убытков, в данном случае имелись и установлены судом первой инстанции.

Размер убытков ответчиком в ходе рассмотрения дела судами не оспаривался; возражения по расчетам, представленным истцами в соответствии с приложением к Порядку, муниципальным образованием не заявлены и не мотивированы.

При рассмотрении дела истцы отказались от требований в части взыскания процентов, а общество «ОКС» уменьшило размер убытков с обоснованием некорректного расчета суммы основного долга. Производство по делу в этой части прекращено. Довод жалобы о том, что отказ от взыскания процентов и частично от суммы убытков при повторном рассмотрении дела истцы не заявляли, в связи с чем апелляционная инстанция неправомерно прекратила производство по делу в этой части, противоречит материалам дела (лист 80 тома дела 4; листы 59-60 тома дела 6). Более того, при обжаловании постановления апелляционной инстанции в суд округа общество «ОКС» на это не ссылалось.

Учитывая изложенное, судебная коллегия считает, что, отказывая во взыскании в пользу общества «ОКС» 6 814 327 руб. 49 коп. убытков, в пользу общества «СитиЛюкс» 40 881 715 руб. 40 коп. убытков (за минусом сумм, от взыскания которых общества отказались), суды апелляционной инстанции и округа допустили существенные нарушения норм материального права, без устранения которых невозможно восстановление и защита нарушенных прав и законных интересов истцов. В связи с этим обжалуемые постановления в названной части подлежат отмене на основании части 1 статьи 291.11 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации с оставлением в силе решения суда первой инстанции в части взыскания с ответчика в пользу общества «ОКС» 6 814 327 руб. 49 коп. убытков, а в пользу общества «СитиЛюкс» - 40 881 715 руб. 40 коп. убытков.

Руководствуясь статьями 291.11-291.14 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 27.05.2019 и постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 06.09.2019 по делу № А43-35725/2017 Арбитражного суда Нижегородской области отменить в части отказа во взыскании с муниципального образования «город Нижний Новгород» в пользу общества с ограниченной ответственностью «Объединенные Коммунальные Сети» 6 814 327 руб. 39 коп. убытков; в пользу

общества с ограниченной ответственностью «СитиЛюкс» 40 881 715 руб.
40 коп. убытков.

Решение Арбитражного суда Нижегородской области от 28.12.2017
по настоящему делу в этой части оставить в силе.

Определение вступает в законную силу со дня его вынесения.

Председательствующий

Г.Г. Кирейкова

Судьи

И.В. Разумов

О.Ю. Шилохвост