

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 310-КГ14-4599

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

12.03.2015

Дело № А09-10816/2013

резольютивная часть определения объявлена 10.03.2015

полный текст определения изготовлен 12.03.2015

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

председательствующего судьи Завьяловой Т.В.,

судей Першутова А.Г., Попова В.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу закрытого акционерного общества «Тандер» на постановление Арбитражного суда Центрального округа от 13.08.2014 по делу № А09-10816/2013 Арбитражного суда Брянской области

по заявлению закрытого акционерного общества «Тандер» о признании недействующими отдельных положений Правил благоустройства, обеспечения чистоты и порядка на территории города Брянска, принятых решением

Брянского городского Совета народных депутатов от 28.06.2006 № 460.

К участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечены: Брянская городская администрация, Управление по строительству и развитию территорий города Брянска Брянской городской администрации.

В порядке статьи 52 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в деле участвует прокурор Брянской области.

В заседании приняли участие представители:

от закрытого акционерного общества «Тандер» – Пономаренко М.А.,
Сочнев М.В.;

от Брянского городского Совета народных депутатов – Китина Е.В.;

от Брянской городской администрации – Введенская И.А.;

от Генеральной прокуратуры Российской Федерации – Агбашян К.И.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Завьяловой Т.В., выслушав представителей закрытого акционерного общества «Тандер», поддержавших доводы жалобы, представителей Брянского городского Совета народных депутатов, Брянской городской администрации, а также Генеральной прокуратуры Российской Федерации, просивших оставить оспариваемый судебный акт без изменения, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

закрытое акционерное общество «Тандер» (далее – общество) обратилось в Арбитражный суд Брянской области с заявлением, уточненным в порядке статьи 49 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, о признании несоответствующими статье 71 Конституции Российской Федерации, статье 210 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – Гражданский кодекс), части 4 статьи 7 и статье 16 Федерального закона

от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон об общих принципах организации местного самоуправления) и недействующими следующих положений Правил благоустройства, обеспечения чистоты и порядка на территории города Брянска, принятых решением Брянского городского Совета народных депутатов от 28.06.2006 № 460 (далее – Правила):

- абзаца 2 пункта 2.2 в части обязанности юридических лиц соблюдать и поддерживать чистоту и порядок на прилегающих территориях;

- абзаца 3 пункта 2.2 в части обязанности юридических лиц обеспечивать удовлетворительное содержание прилегающей территории за счет собственных средств самостоятельно либо путем заключения договоров со специализированными предприятиями;

- абзацев 1 и 2 пункта 3.15 в части обязанности юридических лиц осуществлять ежедневную уборку и постоянно поддерживать в чистоте и порядке прилегающую территорию к объектам недвижимости, находящимся в собственности, аренде на расстоянии до 10 метров от фасада здания, сооружения, иного объекта недвижимости, а в случае наличия ограждения - на расстоянии до 10 метров от ограждения.

Решением Арбитражного суда Брянской области от 20.05.2014 заявленные требования удовлетворены.

Арбитражный суд Центрального округа постановлением от 13.08.2014 решение суда отменил, в удовлетворении заявленных требований отказал.

В кассационной жалобе общество ставит вопрос об отмене постановления суда кассационной инстанции, ссылаясь на неправильное применение и толкование судом норм материального и процессуального права, и оставлении в силе решения суда первой инстанции.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации Завьяловой Т.В. от 28.01.2015 кассационная жалоба общества вместе с делом переданы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

Изучив материалы дела, проверив обоснованность доводов, изложенных в кассационной жалобе, отзывах на нее и выступлениях присутствующих в судебном заседании представителей участвующих в деле лиц, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации полагает, что обжалуемое постановление суда кассационной инстанции подлежит отмене по следующим основаниям.

Как установлено судами и усматривается из материалов дела, решением Брянского городского Совета народных депутатов от 28.06.2006 № 460 утверждены вышеуказанные Правила.

Абзацами 2 и 3 пункта 2.2 Правил для юридических лиц установлена обязанность соблюдать и поддерживать чистоту и порядок на прилегающих территориях; обеспечивать удовлетворительное содержание прилегающей территории за счет собственных средств самостоятельно либо путем заключения договоров со специализированными предприятиями.

Абзацами 1 и 2 пункта 3.15 Правил предусмотрена обязанность юридических лиц осуществлять ежедневную уборку и постоянно поддерживать в чистоте и порядке прилегающую территорию к объектам недвижимости, находящимся в собственности, аренде или ином пользовании юридических лиц, на расстоянии до 10 метров от фасада здания, сооружения, иного объекта недвижимости, а в случае наличия ограждения – на расстоянии до 10 метров от ограждения.

Полагая, что указанные нормы Правил противоречат положениям статьи 71 Конституции Российской Федерации, статьи 210 Гражданского кодекса, части 4 статьи 7 и статьи 16 Закона об общих принципах организации местного самоуправления, общество обратилось в арбитражный суд с настоящим заявлением.

Суд первой инстанции удовлетворил заявление общества, указав, что в оспариваемой части Правила нарушают права и охраняемые законом интересы юридических лиц в сфере предпринимательской деятельности, незаконно

возлагая на них обязанность по содержанию прилегающих территорий, собственниками или землепользователями которых они не являются.

Отменяя решение суда первой инстанции и отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд кассационной инстанции пришел к выводу о соответствии абзацев 2 и 3 пункта 2.2 и абзацев 1 и 2 пункта 3.15 Правил Конституции Российской Федерации, Гражданскому кодексу и Закону об общих принципах организации местного самоуправления.

Согласно части 4 статьи 194 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (в редакции, действовавшей до 06.08.2014) при рассмотрении дел об оспаривании нормативных правовых актов арбитражный суд в судебном заседании осуществляет проверку оспариваемого акта или его отдельного положения, устанавливает соответствие его федеральному конституционному закону, федеральному закону и иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, а также полномочия органа или лица, принявших оспариваемый нормативный правовой акт. В силу части 5 этой статьи арбитражный суд не связан доводами, содержащимися в заявлении об оспаривании нормативного правового акта, и проверяет оспариваемое положение в полном объеме.

В соответствии с пунктом 25 части 1 статьи 16 Закона об общих принципах организации местного самоуправления к вопросам местного значения городского округа относятся, в том числе утверждение правил благоустройства территории городского округа, устанавливающих, в том числе требования по содержанию зданий (включая жилые дома), сооружений и земельных участков, на которых они расположены, к внешнему виду фасадов и ограждений соответствующих зданий и сооружений, перечень работ по благоустройству и периодичность их выполнения; установление порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий; организация благоустройства территории городского округа (включая освещение улиц, озеленение территории, установку указателей с наименованиями улиц и номерами домов,

размещение и содержание малых архитектурных форм), а также использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах городского округа.

В данном случае суды первой и кассационной инстанций обоснованно пришли к выводу о том, что оспариваемый нормативный правовой акт принят уполномоченным должностным лицом и в пределах предоставленных ему полномочий.

Между тем Судебная коллегия полагает, что судом кассационной инстанции не учтено следующее.

В соответствии со статьей 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

Пунктом 19 части 1 статьи 14 Закона об общих принципах организации местного самоуправления по вопросам местного значения (в редакции, действовавшей на момент принятия оспариваемого нормативного акта) установлено, что к вопросам местного значения поселения относится организация благоустройства и озеленения территории поселения, использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения.

В соответствии со статьей 7 Закона об общих принципах организации местного самоуправления по вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты.

Согласно части 4 статьи 7 Закона об общих принципах организации местного самоуправления муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным

конституционным законам, настоящему Федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

В соответствии со статьей 71 Конституции Российской Федерации гражданское законодательство находится в ведении Российской Федерации.

Аналогичная по своему содержанию норма закреплена в пункте 1 статьи 3 Гражданского кодекса.

Согласно пункту 1 статьи 2 Гражданского кодекса (в редакции, действовавшей на момент принятия оспариваемого нормативного акта) гражданское законодательство определяет правовое положение участников гражданского оборота, основания возникновения и порядок осуществления права собственности и других вещных прав, прав на результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации (интеллектуальных прав), регулирует договорные и иные обязательства, а также другие имущественные и личные неимущественные отношения, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности участников.

Участниками регулируемых гражданским законодательством отношений являются граждане и юридические лица. В регулируемых гражданским законодательством отношениях могут участвовать также Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования (статья 124).

Гражданское законодательство регулирует отношения между лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность, или с их участием, исходя из того, что предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке.

В соответствии со статьей 210 Гражданского кодекса собственник несет бремя содержания принадлежащего ему имущества, если иное не предусмотрено законом или договором.

Правом на использование земельных участков в соответствии со статьями 40, 41 Земельного кодекса Российской Федерации наделяются собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков. На указанных лиц в силу статьи 42 данного Кодекса возложена, в том числе обязанность по соблюдению при использовании земельных участков требований градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов, а также недопущению загрязнения и захламления.

Из системного толкования изложенных норм следует, что возложение на собственников, владельцев, пользователей земельных участков обязанности по содержанию территории, прилегающей к их земельным участкам, может быть осуществлено либо на основании федерального закона либо на основании договора.

Федеральное законодательство такой обязанности не предусматривает. В данном случае указанная обязанность возложена решением органа местного самоуправления.

При таких обстоятельствах, установив, что оспариваемые обществом положения Правил устанавливают для собственников, владельцев, пользователей земельных участков дополнительное бремя по содержанию имущества, не принадлежащего им, что согласно приведенным нормам права не относится к компетенции органов местного самоуправления, а может устанавливаться только федеральным законом или договором, суд первой инстанции правомерно признал, что данные положения не могут быть признаны соответствующими вышеуказанным нормам законодательства.

Таким образом, у суда кассационной инстанции отсутствовали основания для признания оспариваемых положений Правил соответствующими Закону об общих принципах организации местного самоуправления по вопросам местного значения.

При таких условиях обжалуемое постановление суда кассационной инстанции подлежит отмене на основании части 1 статьи 291.11 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, как принятое с существенными нарушениями норм материального права, повлиявшими на исход дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод, законных интересов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

Решение суда первой инстанции подлежит оставлению без изменения.

Руководствуясь статьями 291.11-291.15 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

постановление Арбитражного суда Центрального округа от 13.08.2014 по делу № А09-10816/2013 Арбитражного суда Брянской области отменить.

Решение Арбитражного суда Брянской области от 20.05.2014 по тому же делу оставить без изменения.

Настоящее определение вступает в законную силу со дня его вынесения и может быть обжаловано в порядке надзора в Верховный Суд Российской Федерации в трехмесячный срок.

Председательствующий судья
Судья
Судья

Т.В. Завьялова
А.Г. Першутов
В.В. Попов