

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

№ 305-ЭС14-8632

г. Москва

15 апреля 2015 года

Дело № А40-187658/2013

резюмирующая часть определения объявлена 14 апреля 2015 года
полный текст определения изготовлен 15 апреля 2015 года

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

председательствующего Попова В.В.

судей Борисовой Е.Е., Маненкова А.Н.

рассмотрела в судебном заседании дело № А40-187658/2013 Арбитражного суда города Москвы по иску муниципального унитарного предприятия «Липецкий пассажирский транспорт» (г.Липецк, далее – предприятие) к Российской Федерации в лице Министерства финансов Российской Федерации (г.Москва, далее – Минфин России) о взыскании за счет казны Российской Федерации убытков в размере 80 539 206 рублей 13 копеек, возникших в связи с перевозкой льготных категорий граждан,

по кассационной жалобе Министерства финансов Российской Федерации (г.Москва) на решение Арбитражного суда города Москвы от 25 марта 2014 г. по делу № А40-187658/2013, постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 30 июля 2014 г. и постановление Арбитражного суда Московского округа от 31 октября 2014 г.,

к участию в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечена Липецкая область в лице управления финансов Липецкой области,

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Попова В.В., выслушав объяснения представителя Минфина России - Сосниной М.В., поддержавшей доводы кассационной жалобы, представителей предприятия – Антошина Г.В. и Луговской М.Л., возражавших против доводов

кассационной жалобы, представителя управления финансов Липецкой области - Усацких Т.Н., возражавшей против доводов кассационной жалобы, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации,

установила:

решением Арбитражного суда города Москвы от 25 марта 2014 г., оставленным без изменения постановлением Девятого арбитражного апелляционного суда от 30 июля 2014 г. и постановлением Арбитражного суда Московского округа от 31 октября 2014 г., иск удовлетворен.

В кассационной жалобе Минфин России ссылается на нарушение оспариваемыми судебными актами его прав и законных интересов в результате неправильного толкования и применения арбитражными судами норм права.

В отзыве на кассационную жалобу управление финансов Липецкой области возражало против доводов кассационной жалобы, просило судебные акты оставить без изменения, кассационную жалобу – без удовлетворения.

Лица, участвующие в деле, надлежащим образом извещены о времени и месте рассмотрения дела в кассационном порядке.

Представители предприятия в судебном заседании заявили ходатайство о приостановлении производства по настоящему делу на основании пункта 1 части 1 статьи 143 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации до разрешения Конституционным Судом Российской Федерации дела №2945/15-01/2015 по оспариванию положений статьи 15 Гражданского кодекса Российской Федерации и постановления Правительства Кировской области от 25.01.2012 №136/24, устанавливающего порядок возмещения транспортным предприятиям в связи с установлением льгот по провозной плате для отдельных категорий граждан, в той мере, в которой они ограничивают право лиц, предоставивших при осуществлении своей предпринимательской деятельности отдельным категориям граждан установленные нормативно-правовыми актами льготы по оплате проезда, требовать полного возмещения убытков за счет средств соответствующего бюджета в размере не полученной от граждан льготных категорий провозной платы, которое отклонено в судебном заседании как не соответствующее пункту 1 части 1 статьи 143 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Основаниями для отмены или изменения судебных актов в порядке кассационного производства являются существенные нарушения норм материального права и (или) норм процессуального права, которые повлияли 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 (часть 1 статьи 291.11 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации).

Изучив материалы дела, доводы кассационной жалобы и отзыва на нее, заслушав в судебном заседании выступление представителей участвующих в дела лиц, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда

Российской Федерации приходит к выводу о том, что судами при рассмотрении настоящего спора были допущены существенные нарушения норм материального права.

Судами установлено, что предприятие в 2010, 2011 году осуществляло перевозку льготных категорий граждан по единому социальному проездному билету в городе Липецк и в связи с этим понесло расходы (убытки).

В городе Липецке в период с 01 января 2010 г. по 02 октября 2011 г. перевозку пассажиров городским общественным транспортом осуществляли два предприятия: Муниципальное унитарное предприятие «Липецкое пассажирское автотранспортное предприятие» (далее – МУП «ЛПАТП») и муниципальное унитарное предприятие городского электрического транспорта г. Липецка (далее – МУП ГЭТ г. Липецка).

Постановлением администрации города Липецка от 06 июля 2011 г. указанные организации реорганизованы путем слияния в предприятие, которое с 03 октября 2011 г. и по настоящее время является единственным предприятием городского общественного транспорта г. Липецка и правопреемником по всем правам и обязанностям реорганизованных предприятий.

В соответствии с постановлением Администрации Липецкой области от 11 февраля 2005 г. № 20 и от 31 декабря 2008 г. № 364 на городских и пригородных автобусных маршрутах пассажирам-льготникам при предъявлении ими единого социального проездного билета выдавались разовые бесплатные (нулевые) билеты, которые реализовывались органами социальной защиты.

Обращаясь в арбитражный суд, предприятие ссылается на то, что осуществление мер социальной поддержки федеральных льготников является расходным обязательством Российской Федерации, финансирование которого должно производиться из федерального бюджета. При этом Липецкая область за счет собственных бюджетных средств погашение расходных обязательств Российской Федерации не осуществляла, а компенсации из федерального бюджета ему не перечислялись.

Располагая данными о количестве поездок, совершенных по единому социальному проездному билету, предприятие расчетным путем определило «Количество поездок, совершенных по единому социальному проездному билету федеральными льготниками» исходя из процента федеральных льготников, купивших единый социальный проездной билет, от общего количества льготников (федеральных и региональных), купивших единый социальный проездной билет.

Такой процент согласно данным, содержащимся в письме от 19 декабря 2013 г. № 11-7110/1-17-2883 Управления социальной защиты населения Липецкой области, составляет: - в 2010 году - 37,39% ($208430 \times 100 / 557\,396 = 37,39$); - в 2011 году - 38,52% ($195\,536 \times 100 / 507\,616 = 38,52$).

С учетом указанного процента количество поездок, совершенное льготниками федерального регистра по единому социальному проездному

билету на маршрутах МУП «ЛПАТП», МУП ГЭТ г. Липецка и предприятия составляет: в 2010 году – 7 673 380, в 2011 году – 8 353 712.

Недополученная провозная плата (убытки) рассчитана предприятием путем умножения количества поездок, совершенных льготниками по единому социальному проездному билету, на действовавший в спорный период тариф.

Удовлетворяя заявленные требования, суды руководствовались статьями 12, 15, 16, 790, 1069, 1071 Гражданского кодекса Российской Федерации, и исходили из того, что в случаях, когда в соответствии с законом или иными правовыми актами установлены льготы или преимущества по провозной плате за перевозку грузов, пассажиров и багажа, понесенные в связи с этим расходы возмещаются транспортной организации при недостаточности выделенных средств за счет средств федерального или соответствующего бюджета субъекта федерации.

В кассационной жалобе Минфин России выражает несогласие с указанными выводами судов, полагает, что в соответствии с пунктом 1 статьи 26.3 Федерального закона от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Законом Липецкой области от 02 декабря 2009 г. № 327-ОЗ «Об областном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов», постановлению Администрации Липецкой области от 29.03.2010 №78 расходы транспортной организации по перевозке отдельных категорий граждан, для которых установлены льготы по оплате проезда, возмещаются органами государственной власти субъекта Российской Федерации за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации.

Судебная коллегия, проверяя указанные доводы заявителя, пришла к следующим выводам.

Суды обоснованно при рассмотрении спора приняли во внимание положения Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Указанным законом были изменены ранее существовавшие по вопросам совместного ведения в указанной сфере полномочия между федеральными органами государственной власти и

органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также изменен порядок предоставления льгот отдельным категориям граждан, имеющим право на льготный проезд в общественном городском и пригородном транспорте, предусмотренных ранее принятыми федеральными законами. С 01.01.2005 предоставление льготы по проезду в городском и пригородном общественном транспорте в натуральной форме заменено на компенсационную денежную выплату. Вместе с тем данный закон предписал субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям при замене льгот в натуральной форме на денежные компенсации вводить эффективные правовые механизмы, обеспечивающие сохранение и возможное повышение ранее достигнутого уровня социальной защиты граждан с учетом специфики их правового, имущественного положения, а также других обстоятельств.

Однако судами не учтено, что для реализации данного порядка предоставления льгот в Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» включена статья 26.3-1 «Участие органов государственной власти субъектов Российской Федерации в осуществлении полномочий по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочий по предметам совместного ведения» и внесены изменения в статью 26.3 «Принципы финансового обеспечения осуществления органами государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации».

В соответствии со статьей 26.3 Федерального закона 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, установленным Конституцией Российской Федерации, указанные в пункте 2 настоящей статьи, осуществляются данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета). Осуществление указанных полномочий может в порядке и случаях, установленных федеральными законами, дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, в том числе в соответствии с федеральными целевыми программами. Особенности финансового обеспечения указанных полномочий за счет средств бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации устанавливаются федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования (пункт 1).

Кроме того, суды, взыскивая заявленную сумму иска с Российской Федерации, не приняли во внимание положения статьи 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации об основаниях возникновения расходных обязательств у Российской Федерации и у ее субъектов.

Между тем, пунктом 19 постановления Пленума Высшего Арбитражного

Суда Российской Федерации от 22.06.2006 № 23 судам было разъяснено, что при решении вопроса об определении публично-правового образования, за счет казны которого подлежат удовлетворению требования о взыскании убытков в связи с осуществляемым после 01.01.2005 предоставлением потребителям бесплатно или по льготным ценам товаров (работ, услуг), судам необходимо иметь в виду положения статей 84, 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации (в редакции, действующей после 01.01.2005), статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», разграничивающие полномочия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, в том числе по вопросам социальной защиты населения, и устанавливающие принципы финансового обеспечения осуществления данных полномочий. Ответчиком по указанным делам выступает публично-правовое образование, к расходным обязательствам которого было отнесено финансирование соответствующих льгот.

Суды при рассмотрении дела наличие оснований для возникновения расходных обязательств по финансированию соответствующих льгот у привлеченной по делу в качестве ответчика Российской Федерации не проверили.

Закон Липецкой области от 02 декабря 2009 г. № 327-ОЗ «Об областном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» устанавливает, что Законом Липецкой области от 02 декабря 2004 г. № 141-ОЗ «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан в Липецкой области» за счет субсидий, предусмотренных на 2010 год, компенсируются недополученные доходы в связи с предоставлением льготного проезда автомобильным транспортом общего пользования по территории Липецкой области на городских и пригородных внутримunicipальных и межmunicipальных внутриобластных маршрутах.

Постановлением Администрации Липецкой области от 29.03.2010 №78 утвержден Порядок предоставления субсидий на 2010-2012 годы транспортным организациям в связи с предоставлением льготного проезда отдельным категориям граждан, в соответствии с которым предоставлялись субсидии транспортным организациям из областного бюджета на компенсацию недополученных доходов в связи с предоставлением льготного проезда автомобильным транспортом общего пользования на территории Липецкой области на городских и пригородных внутримunicipальных и межmunicipальных внутриобластных маршрутах, а также городским электрическим пассажирским транспортом.

При этом, в данных нормативных актах не предусмотрено, что компенсация предоставляется только при перевозке региональных льготников.

Таким образом, доводы Минфина России подлежат проверке с учетом указанных положений закона и разъяснений Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации для установления надлежащего ответчика по заявленному иску.

В силу изложенного Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации приходит к выводу о том, что обжалуемые судебные акты подлежат отмене на основании части 1 статьи 291.11 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, как принятые 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.

При новом рассмотрении судам следует проверить доводы Минфина России с учетом указанных выше положений, содержащихся в настоящем определении, принять законные и обоснованные судебные акты.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 167, 176, 291.11 – 291.15 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

ОПРЕДЕЛИЛА:

решение Арбитражного суда города Москвы от 25 марта 2014 г. по делу № А40-187658/2013, постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 30 июля 2014 г. и постановление Арбитражного суда Московского округа от 31 октября 2014 г. по тому же делу отменить.

Дело направить на новое рассмотрение в Арбитражный суд города Москвы.

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

В.В. Попов

Судьи

Е.Е. Борисова

А.Н. Маненков