

# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 310-ЭС14-7667

## О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

Дело № А62-5357/2013

28 июля 2015 г.

г. Москва

Резолютивная часть определения объявлена 21.07.2015.

Полный текст определения изготовлен 28.07.2015.

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

председательствующего судьи Завьяловой Т.В., судей Борисовой Е.Е., Грачевой И.Л.,

рассмотрела в открытом судебном заседании представление заместителя Генерального прокурора Российской Федерации на постановление Арбитражного суда Центрального округа от 31.10.2014 по делу Арбитражного суда Смоленской области № А62-5357/2013

по заявлению индивидуального предпринимателя Аветисяна С.В. и общества с ограниченной ответственностью «2К» о признании постановления администрации города Смоленска от 25.12.2012 № 2317-адм «Об утверждении схемы размещения нестационарных торговых объектов на территории города Смоленска» недействующим и не соответствующим пункту 4 статьи 10 Федерального закона от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» и частям 1 и 3 статьи 35 Конституции Российской Федерации.

В качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечен Департамент имущественных и земельных отношений Смоленской области.

В заседании приняли участие представители:

от Генеральной прокуратуры Российской Федерации – Борисова Ю.В.;

от администрации города Смоленска – Кривцов А.В.;

от Аветисяна С.В. – Абгорян А.А.

Заслушав и обсудив доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Борисовой Е.Е., а также объяснения представителей сторон по делу, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

### **УСТАНОВИЛА:**

индивидуальный предприниматель Аветисян С.В. и общество с ограниченной ответственностью «2К» (далее – общество) обратились в Арбитражный суд Смоленской области с заявлением к администрации города Смоленска о признании постановления от 25.12.2012 № 2317-адм «Об утверждении схемы размещения нестационарных торговых объектов на территории города Смоленска» (далее – постановление № 2317-адм) недействующим и не соответствующим пункту 4 статьи 10 Федерального закона от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 381-ФЗ) и частям 1 и 3 статьи 35 Конституции Российской Федерации.

В соответствии с частями 1, 5 статьи 52 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – Арбитражный процессуальный кодекс) в дело вступила Прокуратура Смоленской области.

Определением Арбитражного суда Смоленской области от 14.02.2014 производство по делу прекращено на основании пункта 1 части 1 статьи 150 Арбитражного процессуального кодекса.

Постановлением Федерального арбитражного суда Центрального округа от 16.04.2014 указанное определение суда первой инстанции отменено, дело направлено на новое рассмотрение в Арбитражный суд Смоленской области.

При новом рассмотрении определениями суда от 23.05.2013 и от 17.06.2014 с настоящим делом объединены дела № А62-7096/2013, № А62-5357/2013, № А62-2265/2014 по заявлениям индивидуальных предпринимателей Юрченковой Л.А., Мусатова Г.В., Шикарева В.В. об оспаривании постановления № 2317-адм.

Решением Арбитражного суда Смоленской области от 18.08.2014 постановление № 2317-адм признано не соответствующим положениям Федерального закона № 381-ФЗ, Правилам включения нестационарных торговых объектов, расположенных на земельных участках, в зданиях, строениях и сооружениях, находящихся в государственной собственности, в схему размещения нестационарных торговых объектов», утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 29.09.2010 № 772, Порядку разработки и утверждения органами местного самоуправления муниципальных образований Смоленской области схем размещения нестационарных торговых объектов, утвержденному постановлением администрации Смоленской области от 27.01.2011 № 38.

Арбитражный суд Центрального округа постановлением от 31.10.2014 решение суда первой инстанции отменил, производство по делу прекратил ввиду неподведомственности дела арбитражному суду.

Определением Верховного Суда Российской Федерации от 02.02.2015 № 310-ЭС14-7667 в передаче кассационной жалобы индивидуального предпринимателя Аветисяна С.В. и представления заместителя Генерального прокурора Российской Федерации для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации отказано.

Определением заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации – председателя Судебной коллегии по экономическим спорам Свириденко О.М. от 04.06.2015 представление заместителя Генерального прокурора Российской Федерации вместе с делом № А62-5357/2013 Арбитражного суда Смоленской области передано для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

В представлении, поданном в Верховный Суд Российской Федерации, заместитель Генерального прокурора Российской Федерации просит отменить постановление суда кассационной инстанции, как принятое с нарушением норм процессуального права, дело направить на новое рассмотрение в суд кассационной инстанции.

В отзыве на представление администрация города Смоленска просит оставить постановление суда кассационной инстанции без изменения.

Проверив обоснованность доводов, изложенных в представлении, отзыве на него и выступлениях присутствующих в судебном заседании представителей сторон, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации пришла к выводу о том, что представление подлежит удовлетворению.

Из материалов дела следует, что индивидуальные предприниматели Аветисян С.В., Юрченкова Л.А., Мусатов Г.В., Шикарев В.В. (далее – предприниматели) и общество осуществляют предпринимательскую деятельность по продаже продовольственных товаров на ранее предоставленных им в аренду земельных участках на территории города Смоленска.

Постановлением № 2317-адм утверждена схема размещения нестационарных торговых объектов на территории города Смоленска.

Предприниматели и общество, полагая, что утверждение оспариваемым постановлением схемы размещения нестационарных торговых объектов на территории города Смоленска, в которую не включены нестационарные торговые объекты, используемые ими для осуществления торговой деятельности, не соответствует пункту 4 статьи 10 Федерального закона № 381-ФЗ, а также нарушает их права и законные интересы по сравнению с иными хозяйствующими субъектами, поскольку создает препятствие для дальнейшего ведения названной деятельности, обратились в арбитражный суд с заявлениями о признании указанного постановления недействующим и несоответствующим нормам действующего законодательства.

Суд первой инстанции рассмотрел заявление предпринимателей по правилам главы 23 Арбитражного процессуального кодекса, посчитав, что с

учетом положений статьи 10 Федерального закона № 381-ФЗ постановление № 2317-адм является нормативным актом, затрагивающим права и законные интересы заявителей в сфере предпринимательской деятельности.

Прекращая производство по делу, суд кассационной инстанции исходил из того, что дело об оспаривании нормативного правового акта, регулирующего отношения в сфере торговли, неподведомственно арбитражному суду в силу пункта 1.1 части 1 статьи 29 Арбитражного процессуального кодекса (в редакции Федерального закона от 07.06.2013 № 126-ФЗ «О внесении изменений в статьи 29 и 191 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации»; далее – Федеральный закон № 126-ФЗ), поскольку положениями Федерального закона № 381-ФЗ не предусмотрено обжалование таких нормативных актов в арбитражный суд.

Согласно подпункту 1.1 части 1 статьи 29 Арбитражного процессуального кодекса (в редакции Федерального закона № 126-ФЗ) арбитражные суды рассматривают в порядке административного судопроизводства возникающие из административных и иных публичных правоотношений экономические споры и иные дела, связанные с осуществлением организациями и гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности, в частности об оспаривании нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда.

Арбитражный суд прекращает производство по делу, если установит, что дело не подлежит рассмотрению в арбитражном суде (пункт 1 части 1 статьи 150 Арбитражного процессуального кодекса).

Указывая на отсутствие федерального закона, в соответствии с которым рассмотрение дела об оспаривании упомянутого нормативного правового акта отнесено к компетенции арбитражного суда, судом кассационной инстанции не учтено, что постановление № 2317-адм является муниципальным правовым актом, принятым по вопросам местного значения, связанным с осуществлением торговли.

В соответствии со статьей 78 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, решения и действия (бездействие) органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления могут быть обжалованы в суд или арбитражный суд в установленном законом порядке.

В силу правовой позиции, изложенной в абзаце первом пункта 2.2 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.07.2013 № 58 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов», если федеральным законом установлено, что нормативный правовой акт может быть обжалован в суд или арбитражный суд, дело об оспаривании такого акта, если им затрагиваются права и законные интересы

заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, рассматривается арбитражным судом.

На основании указанного положения арбитражный суд рассматривает заявления о признании недействующими правовых актов, принятых органами местного самоуправления, в том числе и нормативных правовых актов, если такое заявление подано организацией или гражданином, которые полагают, что оспариваемый нормативный правовой акт нарушает их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности (пункт 2.4 постановления Пленума № 58).

Таким образом, отсутствие в действующем законодательстве норм, специально регулирующих порядок обжалования нормативных правовых актов в сфере торговли, не может рассматриваться как обстоятельство, исключающее применение общего правила обжалования решений и действий (бездействия) органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, установленного статьей 78 Федерального закона № 131-ФЗ, к правовым актам в сфере торговли.

Об экономическом характере спора свидетельствует цель оспаривания постановления № 2317-адм, а именно: возможность осуществления предпринимателями торговой деятельности на территории муниципального образования, в частности города Смоленска.

Согласно статье 2 Федерального закона от 28.06.2014 № 186-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации» дела, указанные в пункте 1.1 части 1 статьи 29 Арбитражного процессуального кодекса, не рассмотренные на день вступления в силу настоящего Федерального закона, рассматриваются судами, принявшими их к производству, в соответствии с правилами, предусмотренными Арбитражным процессуальным кодексом и действовавшими на день принятия соответствующих дел к производству.

В данном случае заявления об оспаривании постановления № 2317-адм поступили в Арбитражный суд Смоленской области до 06.08.2014 и приняты к производству в соответствии с пунктом 1.1 части 1 статьи 29 Арбитражного процессуального кодекса в редакции Федерального закона от 07.06.2013 № 126-ФЗ, относящей к компетенции арбитражных судов дела об оспаривании нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, если рассмотрение таких дел в соответствии с федеральным законом отнесено к компетенции арбитражного суда.

Изменение правила о подведомственности после принятия заявления к производству суда не является основанием для прекращения производства по делу. Такое дело должно быть рассмотрено по существу, если для этого нет других установленных законодательством препятствий.

Прекращение производства по этим делам на основании пункта 1 части 1 статьи 150 Арбитражного процессуального кодекса повлечет нарушение гарантированных статьями 46 и 47 Конституции Российской Федерации прав заявителей на судебную защиту и на рассмотрение дела тем судом, к

подсудности которого оно отнесено законом (Обзор 1(2014), утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации от 24.12.2014).

Согласно абзацу тринадцатому статьи 12 Гражданского кодекса Российской Федерации при рассмотрении споров, связанных с защитой гражданских прав, суд не применяет противоречащий закону акт государственного органа или органа местного самоуправления независимо от признания этого акта недействительным, на что обращено внимание в пункте 9 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации».

Поэтому заявители, полагаящие, что невключение (исключение) нестационарных торговых объектов в схему их размещения были вправе прибегнуть к различным способам защиты прав, предусмотренных статьей 12 Гражданского кодекса Российской Федерации, в том числе заявлять не только требование о неприменении судом акта органа местного самоуправления, противоречащего закону, но и требовать признания недействующим соответствующего акта органа местного самоуправления.

При названных обстоятельствах дело подлежало рассмотрению в арбитражном суде по правилам главы 23 Арбитражного процессуального кодекса (в редакции Федерального закона от 07.06.2013 № 126-ФЗ).

Поскольку при рассмотрении настоящего дела судом кассационной инстанции допущены нарушения норм процессуального права, повлиявшие на исход дела, постановление суда кассационной инстанции подлежит отмене, а дело – направлению на новое рассмотрение.

Руководствуясь статьями 167, 176, 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 31.10.2014 по делу Арбитражного суда Смоленской области № А62-5357/2013 отменить.

Дело направить на новое рассмотрение в Арбитражный суд Центрального округа.

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

Т.В. Завьялова

Судья

Е.Е. Борисова

Судья

И.Л. Грачева