

Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 5/2008

ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

**Федеральный арбитражный суд Уральского округа
Постановление
№ Ф09-7276/07-С1
Дело № А50-5929/07
г. Екатеринбург, 11 января 2008 г.**

Федеральный арбитражный суд Уральского округа в составе: председательствующего Варламовой Т.В., судей Поротниковой Е.А., Лукьянова В.А. — рассмотрел в судебном заседании жалобы Пермской городской Думы (далее — Дума) и департамента имущественных отношений администрации г. Перми (далее — департамент) на решение Арбитражного суда Пермского края от 29.10.2007 (резолютивная часть от 23.10.2007) по делу № А50-5929/07. Третьи лица: департамент, администрация г. Перми (далее — администрация), муниципальное предприятие «Пермводоканал» (далее — предприятие).

В судебном заседании приняли участие представители:

общества с ограниченной ответственностью «Пермская топливно-энергетическая компания» (далее — общество, заявитель) — Федяев Д.А. (доверенность от 09.01.2008 б/н);

Думы — Ожегов А.В. (доверенность от 20.12.2007 № 11-01-01-024297);

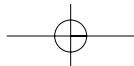
департамента — Носкова О.Е. (доверенность от 28.12.2007 № 358);

администрации — Носкова О.Е. (доверенность от 14.12.2007 № И-01-43-5400);

предприятия — Панов И.А. (доверенность от 05.09.2007 № 131).

Общество обратилось в Арбитражный суд Пермской области с заявлением о признании пункта 3.3.1 Положения о департаменте имущественных отношений администрации г. Перми, утвержденного решением Думы от 12.09.2006 № 210 «О департаменте имущественных отношений администрации г. Перми и управления земельных отношений администрации г. Перми» (далее — Положение) в части предоставления департаменту права утверждать учредительные документы муниципальных предприятий не соответствующим Федеральному закону от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон), Уставу г. Перми и недействующим в этой части (с учетом уточнения заявленных требований).

Решением Арбитражного суда Пермской области от 25.06.2007 (резолютивная часть от 29.06.2007; судьи Трапезникова Т.А., Швецова О.А., Саксонова А.Н.) в удовлетворении заявленных требований отказано. Пункт 3.3.1 Положения в



Об оспаривании нормативного правового акта

части предоставления департаменту права утверждать учредительные документы муниципальных предприятий признан соответствующим Закону и Уставу г. Перми.

Постановлением Федерального арбитражного суда Уральского округа от 10.09.2007 (судьи Варламова Т.В., Лимонов И.В., Черкезов Е.О.) решение суда отменено, дело направлено на новое рассмотрение.

Решением Арбитражного суда Пермского края от 29.10.2007 (резолютивная часть от 23.10.2007; судьи Трапезникова Т.А., Зверева Н.И., Саксонова А.Н.) заявленные требования удовлетворены. Пункт 3.3.1 Положения в части предоставления департаменту права утверждать учредительные документы муниципальных предприятий признан не соответствующим положениям пункта 1 статьи 17, пункта 4 статьи 51 Закона и статьи 24 Устава.

В жалобах, поданных в Федеральный арбитражный суд Уральского округа, Дума и департамент просят решение суда от 29.10.2007 отменить, в удовлетворении заявленных обществом требований отказать, ссылаясь на неправильное применение (толкование) судом статей 17, 34, 41, 51 Закона и статей 24, 59, 60 Устава, а также ненадлежащую оценку фактических обстоятельств дела.

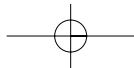
Как следует из материалов дела, пунктом 3.3.1 Положения департамент наделен полномочиями по утверждению учредительных документов муниципальных предприятий.

Общество, полагая, что пункт 3.3.1 Положения противоречит Закону, Уставу г. Перми и нарушает его права и законные интересы в сфере экономической деятельности, обратилось в арбитражный суд с соответствующим заявлением.

Суд, сделав вывод о том, что оспариваемое решение Думы, утвердившее оспариваемый пункт Положения, противоречит Закону и Уставу г. Перми, а также нарушает права и законные интересы общества, удовлетворил заявленные требования, признав пункт 3.3.1 Положения не соответствующим Закону и Уставу г. Перми.

Выходы суда являются правильными, соответствуют материалам дела и действующему законодательству.

Согласно статье 192 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее — Кодекс) граждане, организации и иные лица вправе обращаться в арбитражный суд с заявлением о признании недействующим нормативного правового акта, принятого государственным органом, органом местного самоуправления, иным органом, должностным лицом, если полагают, что оспариваемый нормативный правовой акт или отдельные его положения не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, и нарушают их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности или создают иные



Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 5/2008

препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

В соответствии с частью 2 статьи 69 Кодекса обстоятельства, установленные вступившим в законную силу судебным актом арбитражного суда по ранее рассмотренному делу, не доказываются вновь при рассмотрении арбитражным судом другого дела, в котором участвуют те же лица.

Как правильно установлено судом на основании материалов дела, факт нарушения прав и законных интересов общества установлен решением Арбитражного суда Пермского края от 14.08.2007 по делу № А50-4108/07 о признании недействительным Приказа департамента от 19.02.2007 № 110 «О внесении изменений в Устав муниципального предприятия «Пермводоканал», вступившим в законную силу 17.10.2007, а также заявлением о защите прав и интересов в Арбитражном суде Пермского края по делу № А50-1716/07.

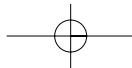
В силу части 4 статьи 194 Кодекса при рассмотрении дел об оспаривании нормативных правовых актов арбитражный суд в судебном заседании осуществляет проверку оспариваемого акта или его отдельного положения, устанавливает соответствие его федеральному конституционному закону, федеральному закону и иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, а также полномочия органа или лица, принявших оспариваемый нормативный правовой акт.

На основании пункта 1 статьи 17 Закона в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов наделены рядом полномочий, в том числе по созданию муниципальных (унитарных) предприятий.

В соответствии с пунктом 1 статьи 34 Закона структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительско-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений является исключительной компетенцией представительного органа местного самоуправления (пункт 6 части 10 статьи 35 Закона).

В силу пункта 4 статьи 51 Закона органы местного самоуправления определяют цели, условия и порядок деятельности муниципальных предприятий и учреждений, утверждают их уставы, назначают на должность и освобождают от должности руководителей данных предприятий и учреждений, заслушивают



Об оспаривании нормативного правового акта

отчеты об их деятельности в порядке, предусмотренном уставом муниципального образования.

Как видно из статьи 35 Устава, структуру органов местного самоуправления г. Перми составляют Пермская городская Дума, глава г. Перми, администрация г. Перми и Контрольно-счетная палата г. Перми.

Согласно статье 24 Устава администрация города вправе в соответствии с законодательством создавать муниципальные унитарные предприятия и учреждения для осуществления хозяйственной и иной деятельности, решать вопросы их реорганизации и ликвидации.

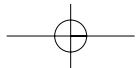
Пунктом 1 статьи 60 Устава в структуру администрации города как органа местного самоуправления входят: глава администрации города, заместители главы администрации города и функциональные подразделения администрации города (департаменты, комитеты, управлений, отделы), создаваемые в целях осуществления полномочий по предметам ведения города, перспективного планирования, решения текущих вопросов жизнеобеспечения города. Указанные функциональные органы и подразделения создаются в целях осуществления полномочий по предметам ведения города, перспективного планирования, решения текущих вопросов жизнеобеспечения.

Из материалов дела следует, что оспариваемым пунктом 3.3.1 Положения департамент наделен полномочиями по утверждению учредительных документов муниципальных предприятий.

Вместе с тем, как правильно указано судом, сфера публичного права предполагает непосредственное детальное регулирование вопросов компетенции, подведомственности, властных полномочий, в том числе в части их делегирования. Между тем ни действующее законодательство, ни Устав не предусматривают возможность реализации властных полномочий органов местного самоуправления, в частности по утверждению учредительных документов муниципальных унитарных предприятий, непосредственно функциональными подразделениями, не являющимися органами местного самоуправления, не оговаривается и механизм такой передачи полномочий. Функциональное подразделение не обладает внешней самостоятельностью, в связи с чем оно не может вступать в отношения власти—подчинения с третьими лицами в сфере публичного права от своего имени.

Таким образом, поскольку департамент является лишь функциональным подразделением администрации, суд обоснованно признал незаконным наделение его самостоятельной компетенцией по решению вопросов местного значения.

Доводы Думы и департамента, приведенные в кассационных жалобах, отклоняются, поскольку основаны на неверном толковании норм материального права и по существу сводятся к переоценке установленных судом обстоятельств дела, оснований для которой у суда кассационной инстанции в силу



Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 5/2008

статьи 286 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации не имеется.

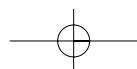
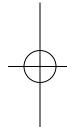
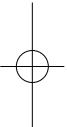
С учетом изложенного обжалуемый судебный акт подлежит оставлению без изменения, кассационные жалобы — без удовлетворения.

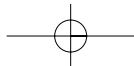
Руководствуясь статьями 286, 287, 289 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, суд

ПОСТАНОВИЛ:

решение Арбитражного суда Пермского края от 29.10.2007 (резолютивная часть от 23.10.2007) по делу № А50-5929/07 оставить без изменения, кассационные жалобы Пермской городской Думы и департамента имущественных отношений администрации г. Перми — без удовлетворения.

*Председательствующий Т.В. Варламова
Судьи Е.А. Поротникова, В.А. Лукьянов*





Об оспаривании нормативного правового акта

**Арбитражный суд Пермского края
Решение
Дело № А50-5929/2007-А20
г. Пермь, 29 октября 2007 г.**

Резолютивная часть решения объявлена 23 октября 2007 г. Полный текст решения изготовлен 29 октября 2007 г.

Арбитражный суд Пермского края в составе: председательствующего судьи Трапезниковой Т.А., судей Зверевой Н.И., Саксоновой А.Н., при ведении протокола судебного заседания помощником судьи Плотниковой Т.Ю., рассмотрев в судебном заседании дело по заявлению ООО «Пермская топливно-энергетическая компания» к Пермской городской Думе, при участии третьих лиц:

- 1) департамента имущественных отношений администрации г. Перми;
- 2) МП «Пермводоканал»;
- 3) администрации г. Перми,

о признании нормативного правового акта недействующим,

в судебном заседании приняли участие представители:

заявителя — Федяев Д.А. (доверенность от 15.01.2007 б/н., предъявлен паспорт);

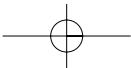
ответчика — Ожегов А.В. (доверенность от 25.12.2006 № И-01-01-02-2300, предъявлен паспорт);

третьих лиц:

- 1) Аникина М.В. (доверенность от 21.12.2006 № 473, предъявлен паспорт);
- 2) Панов И.А. (доверенность от 05.09.2007 № 131, предъявлен паспорт);
- 3) Ермакова Г.Г. (доверенность от 01.01.2007 № И-01-43-46, предъявлено удостоверение),

УСТАНОВИЛ:

ООО «Пермская топливно-энергетическая компания» обратилось в арбитражный суд с заявлением, уточненным в порядке статьи 49 АПК РФ, о признании пункта 3.3.1 Положения о департаменте имущественных отношений администрации г. Перми, утвержденного решением Пермской городской Думы от 12.09.2006 № 210 «О департаменте имущественных отношений администрации города Перми и управлении земельных отношений администрации города Перми» в части предоставления департаменту права утверждать учредительные документы муниципальных предприятий, не соответствующим Федеральному закону от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Уставу г. Перми и недействующим в этой части.



Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 5/2008

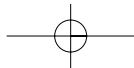
Решением Арбитражного суда Пермского края от 29.06.2007 по делу А50-5929/2007-А20 в удовлетворении заявленных требований ООО «Пермская топливно-энергетическая компания» отказано, пункт 3.3.1 Положения о департаменте имущественных отношений администрации города Перми, утвержденного решением Пермской городской Думы от 12.09.2006 № 210 «О департаменте имущественных отношений администрации города Перми и управлении земельных отношений администрации города Перми», в части предоставления департаменту права утверждать учредительные документы муниципальных предприятий признан соответствующим Федеральному закону от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Уставу г. Перми. Между тем в мотивировочной части решения суд определил, что пункт 3.3.1 Положения о департаменте имущественных отношений администрации г. Перми не соответствует Закону, имеющему большую юридическую силу, и положениям Устава г. Перми.

Постановлением Федерального арбитражного суда Уральского округа от 10.09.2007 по делу Ф09-7276/07-С1 решение арбитражного суда отменено, дело направлено на новое рассмотрение.

В постановлении Федерального арбитражного суда Уральского округа указано на противоречие между мотивированной и резолютивной частью решения и на необходимость установления всех имеющих существенное значение для правильного рассмотрения спора обстоятельств.

В дополнительных объяснениях по делу заявитель указывает, что определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий находится в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования, утверждение уставов — органов местного самоуправления, то есть администрации г. Перми. Считает, что департамент имущественных отношений не может быть отнесен к органам местного самоуправления и не может быть наделен полномочиями по реализации компетенции администрации г. Перми, а является лишь функциональным подразделением администрации, а наличие экономического интереса дополнительно подтверждает оспариванием администрацией г. Перми торгов по продаже имущества МПТ «ТС «Кондратово» в связи с внесенными департаментом на основании пункта 3.3.1 Положения изменениями в Устав МП «Пермводоканал».

Ответчик возражает против заявленных требований по мотивам, изложенным в дополнительном отзыве, и поясняет, что департамент органом местного самоуправления не является, но входит в структуру администрации и действует от ее имени для решения вопросов местного значения. Считает, что заявителем не представлено доводов или доказательств, подтверждающих факт нарушения оспариваемой нормой Положения интересов заявителя в сфере экономической деятельности и подтверждающих, что данной нормой Положения созданы препятствия для осуществления заявителем предпринимательской деятельности.



Об оспаривании нормативного правового акта

Администрация г. Перми, департамент имущественных отношений администрации г. Перми и муниципальное предприятие «Пермводоканал» полностью поддерживают позицию ответчика.

Рассмотрев материалы дела в соответствии со статьями 191, 193, 194 АПК РФ, суд установил следующее.

Решение Пермской городской Думы от 12.09.2006 № 210 «О департаменте имущественных отношений администрации города Перми и управлении земельных отношений администрации города Перми» с последующими изменениями опубликовано в «Российской газете» от 26.09.2006 № 214 и от 15.12.2006 № 283, а также в Официальном бюллетене органов местного самоуправления муниципального образования город Пермь от 10.04.2007 № 24.

В пункте 3.3.1 Пермская городская Дума наделила департамент имущественных отношений администрации г. Перми полномочиями по утверждению учредительных документов муниципальных предприятий.

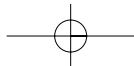
ООО «Пермская топливно-энергетическая компания», считая данный пункт решения противоречащим законам, имеющим большую юридическую силу и нарушающим его права, обратилось в арбитражный суд.

В силу статей 191, 192 АПК РФ граждане, организации и иные лица вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействующим нормативного правового акта, принятого государственным органом, органом местного самоуправления, иным органом, должностным лицом, если полагают, что оспариваемый нормативный правовой акт или отдельные его положения не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, и нарушают их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Согласно пункту 2 статьи 69 АПК РФ обстоятельства, установленные вступившим в законную силу судебным актом арбитражного суда по ранее рассмотренному делу, не доказываются вновь при рассмотрении арбитражным судом другого дела, в котором участвуют те же лица.

Факт нарушения прав и законных интересов заявителя установлен решением арбитражного суда Пермского края от 14.08.2007 № А50-4108/2007-А 14 о признании недействительным приказа департамента имущественных отношений администрации г. Перми от 19.02.2007 № 110 «О внесении изменений в Устав муниципального предприятия «Пермводоканал», вступившим в законную силу 17.10.2007, а также заявлением о защите прав и интересов в Арбитражном суде Пермского края по делу № А50-1716/2007-Г12.

В силу изложенного доводы ответчика и третьих лиц о недоказанности заявителем факта нарушения оспариваемой нормой Положения прав и законных интересов судом отклонены.



Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 5/2008

Предмет доказывания и судебного исследования определен частью 4 статьи 194 АПК РФ, в соответствии с которой при рассмотрении дел об оспаривании нормативных правовых актов арбитражный суд в судебном заседании осуществляет проверку оспариваемого акта или отдельного его 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 соответствии с частью 1 статьи 17 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов наделены полномочиями по созданию муниципальных (унитарных) предприятий.

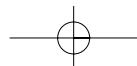
Согласно пункту 6 части 10 статьи указанного Закона в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находится определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий.

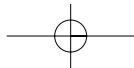
Органы местного самоуправления же определяют цели, условия и порядок деятельности муниципальных предприятий и учреждений, утверждают их уставы, назначают на должность и освобождают от должности руководителей данных предприятий (часть 4 статьи 51 вышеназванного Закона).

Согласно статье 24 Устава г. Перми администрация города вправе в соответствии с законодательством создавать муниципальные унитарные предприятия и учреждения для осуществления хозяйственной и иной деятельности, решать вопросы их реорганизации и ликвидации.

В силу пункта 1 статьи 60 Устава г. Перми в структуру администрации города как органа местного самоуправления входят: глава администрации города, заместители главы администрации города и функциональные подразделения администрации города (департаменты, комитеты, управление, отделы), создаваемые в целях осуществления полномочий по предметам ведения города, перспективного планирования, решения текущих вопросов жизнеобеспечения города.

Кроме того, сфера публичного права предполагает непосредственное детальное регулирование вопросов компетенции и властных полномочий. Однако ни федеральный закон, ни Устав города не предусматривают возможность реализации властных полномочий органов местного самоуправления, в частности, по утверждению учредительных документов муниципальных предприятий непосредственно функциональными подразделениями. Функциональное подразделение не обладает внешней самостоятельностью, то есть оно не может вступать в отношения власти—подчинения с третьими лицами в сфере публичного права от своего имени.





Об оспаривании нормативного правового акта

Таким образом, департамент имущественных отношений, являясь лишь функциональным подразделением, но не органом местного самоуправления, не наделен сам полномочиями по решению вопросов местного значения.

Удовлетворяя заявленные требования, суд находит обоснованным довод заявителя о том, что наделение департамента имущественных отношений самостоятельной компетенцией по решению вопросов местного значения, состоящее в предоставлении ему полномочий по утверждению учредительных документов муниципальных предприятий, противоречит Федеральному закону от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и Уставу г. Перми.

Руководствуясь статьями 110, 167–170, 176, 195 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Арбитражный суд Пермского края

РЕШИЛ:

требования ООО «Пермская топливно-энергетическая компания» удовлетворить.

Признать недействующим пункт 3.3.1 Положения о департаменте имущественных отношений администрации г. Перми, утвержденного решением Пермской городской Думы от 12.09.2006 № 210 «О департаменте имущественных отношений администрации города Перми и управлении земельных отношений администрации города Перми», в части предоставления департаменту права утверждать учредительные документы муниципальных предприятий как не соответствующий пункту 1 статьи 17, пункту 4 статьи 51 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», статье 24 Устава г. Перми.

Решение вступает в законную силу немедленно.

Решение может быть обжаловано в Федеральный арбитражный суд Уральского округа в течение одного месяца со дня его вступления в законную силу.

Информацию о времени, месте и результатах кассационной жалобы можно получить на интернет-сайте Федерального арбитражного суда Уральского округа www.fasuo.arbitr.ru.

*Председательствующий Т.А. Трапезникова
Судьи Н.И. Зверева, А.Н. Саксонова*