

Об оспаривании нормативного правового акта

ВОПРОСЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

**Арбитражный суд Республики Коми
Решение
Дело № A29-8830/2007
г. Сыктывкар, 28 апреля 2008 г.**

Резолютивная часть решения объявлена 21 апреля 2008 г. Полный текст решения изготовлен 28 апреля 2008 г.

Арбитражный суд Республики Коми в составе: председательствующего Кирьянова Д.А., судей Князевой А.А., Шипиловой Э.В., при ведении протокола судебного заседания секретарем судебного заседания Тороповым В.С., рассмотрев в судебном заседании дело по заявлению открытого акционерного общества «Российские железные дороги» в лице филиала «Северная железная дорога» к администрации муниципального района «Сосногорск», при участии прокурора Республики Коми, о признании недействующим пункта 1 постановления от 08.10.2007 № 1176,

при участии в заседании:

от заявителя — Воробьёв А.В., по доверенности от 14.02.2008;

от прокурора — Сехлян Н.А., удостоверение № 145800,

УСТАНОВИЛ:

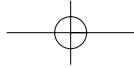
открытое акционерное общество «Российские железные дороги» в лице филиала «Северная железная дорога» обратилось с заявлением, уточненным в порядке статьи 49 Арбитражного процессуального кодекса (о чем имеется запись в протоколе судебного заседания 21.04.2008), о признании недействующим пункта 1 постановления главы муниципального района «Сосногорск» от 08.10.2007 № 1176.

На основании части 5 статьи 52 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в дело вступил прокурор Республики Коми.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте судебного разбирательства уведомлены надлежащим образом, ответчик явку своего представителя не обеспечил. Суд пришел к выводу о возможности рассмотрения дела без участия его представителя.

В отзыве ответчик с требованиями не согласен.

Прокуратура Республики Коми в отзыве указала, что заявление подлежит удовлетворению, поскольку оспариваемое постановление вынесено неполномочным лицом.



Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 8/2008

Исследовав материалы дела, выслушав представителя заявителя и прокурора, суд считает, что заявленные требования подлежат удовлетворению.

Как следует из материалов дела, 08.10.2007 главой муниципального района «Сосногорск» — руководителем администрации района вынесено постановление № 1176 «Об ограничении движения большегрузного автомобильного транспорта на территории города Сосногорска». Постановление опубликовано в районной газете «Заря Тимана» от 08.11.2007 № 158-159.

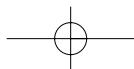
Пунктом 1 указанного постановления введено ограничение движения по улицам города грузового автотранспорта с грузоподъемностью свыше 3,5 тонны.

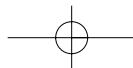
По мнению заявителя, обозначенным пунктом вводится постоянное ограничение движения транспортных средств, что противоречит статье 14 Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» (далее — Федеральный закон «О безопасности дорожного движения»), которой установлена возможность введения лишь временных ограничений.

10.03.2008 прокурором г. Сосногорска на постановление главы муниципального района «Сосногорск» от 08.10.2007 № 1176 принесен протест, по результатам рассмотрения которого главой муниципального района «Сосногорск» 21.03.2008 вынесено постановление № 293 «О внесении изменений в постановление от 08.10.2007 № 1176», в соответствии с которым пункт 1 оспариваемого постановления изложен в следующей редакции: «Временно ограничить движение по улицам города грузового автотранспорта с грузоподъемностью свыше 3,5 тонны в период с 01.11.2007 по 15.12.2007 в связи с неблагоприятными природно-климатическими условиями в данный период». Указанное постановление опубликовано в газете «Заря Тимана» от 25.03.2008 № 40 (4311).

В то же время суд пришел к выводу, что требования заявителя должны быть рассмотрены по существу, ввиду следующего.

Из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в определении от 12.07.2006 № 182-О следует, что положения пункта 1 части 1 статьи 150 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации во взаимосвязи со статьей 192 и частью 5 статьи 195 данного Кодекса — по их конституционно-правовому смыслу в системе действующего арбитражного процессуального регулирования предполагают, что суд не может прекратить производство по делу об оспаривании нормативного правового акта в случае, когда данный нормативный правовой акт решением принявшего его органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица признан утратившим силу либо в случае, когда срок действия этого нормативного правового акта истек после подачи в суд соответствующего заявления, если в процессе судебного разбирательства будет установлено нарушение оспариваемым нормативным правовым актом прав и свобод заявителя, гарантированных Конституцией Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами.





Об оспаривании нормативного правового акта

Как следует из материалов дела, заявитель является владельцем грузового автотранспорта с грузоподъемностью свыше 3,5 тонны, расположенного в г. Сосногорске и используемого им для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

Таким образом, пункт 1 оспариваемого нормативного акта затрагивает его права и обязанности в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

В результате проверки оспариваемого заявителем положения на его соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, судом установлено следующее.

В соответствии со статьей 14 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» временное ограничение или прекращение движения транспортных средств на дорогах с целью обеспечения безопасности дорожного движения может осуществляться уполномоченными на то должностными лицами федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в пределах их компетенции. При этом основания временного ограничения или прекращения движения транспортных средств на дорогах устанавливаются законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, субъектов Российской Федерации о безопасности дорожного движения.

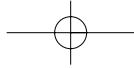
Статьей 16 Закона Республики Коми от 11.01.2005 № 1-РЗ «Об автомобильных дорогах общего пользования, находящихся в государственной собственности Республики Коми» установлены случаи временного прекращения или ограничения движения. Указанный Закон распространяется на автомобильные дороги общего пользования, находящиеся в государственной собственности Республики Коми.

В отношении дорог местного (муниципального) значения оснований временного ограничения или прекращения движения транспортных средств законодательством Республики Коми не установлено.

Из указанного следует, что ограничение или прекращение движения транспортных средств может иметь место только при наличии оснований, строго обозначенных в законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и могут носить только временный характер.

Из пункта 1 постановления главы муниципального района «Сосногорск» от 08.10.2007 № 1176 следует, что устанавливаемое им ограничение носит постоянный характер.

Ввиду изложенного суд пришел к выводу, что указанный пункт противоречит статье 14 Федерального закона «О безопасности дорожного движения».



Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 8/2008

Судом также установлено, что пункт 1 оспариваемого нормативного акта нарушает права и законные интересы заявителя, поскольку вводил для него незаконные ограничения.

Из положений части 4 статьи 194 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации следует, что при рассмотрении дел об оспаривании нормативных правовых актов арбитражный суд в судебном заседании при проверке оспариваемого акта или его отдельного положения не только устанавливает соответствие его федеральному конституционному закону, федеральному закону и иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, но также проверяет и полномочия органа или лица, принявших оспариваемый нормативный правовой акт.

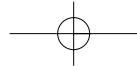
При проверке полномочий лица, принявшего оспариваемый нормативный правовой акт, судом установлено следующее.

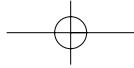
Из части 1 статьи 4 Устава муниципального образования муниципального района «Сосногорск» следует, что в состав муниципального района «Сосногорск» входят территории поселений: Сосногорск, Войвож, Нижний Одес, Верхнеижемский, Вис, Ираэль, Керки, Малая Пера, Поляна, Усть-Ухта.

В соответствии со статьей 28 Закона Республики Коми от 05.03.2005 № 11-РЗ «О территориальной организации местного самоуправления в Республике Коми» в состав муниципального образования на территории поселения Сосногорск входят город республиканского значения Сосногорск и поселок сельского типа Лыаель. Муниципальное образование на территории поселения Сосногорск имеет статус городского поселения. Административным центром муниципального образования на территории поселения Сосногорск является город республиканского значения Сосногорск.

Согласно пункту 5 части 1 статьи 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в редакции, действовавшей на момент вынесения оспариваемого постановления, к вопросам местного значения поселения относится содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах населенных пунктов поселения, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения.

В соответствии с пунктом 5 части 1 статьи 15 названного Закона к вопросам местного значения муниципального района отнесено содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования между населенными пунктами, мостов и иных транспортных инженерных сооружений вне границ населенных пунктов в границах муниципального района, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения.





Об оспаривании нормативного правового акта

Пунктом 5 части 1 статьи 7 Устава муниципального района «Сосногорск» к вопросам местного значения муниципального района отнесено содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования между населенными пунктами, мостов и иных транспортных инженерных сооружений вне границ населенных пунктов в границах муниципального района «Сосногорск», за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения.

В соответствии с пунктами 1.2, 1.3 части 1 статьи 83 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в переходный период законом субъекта Российской Федерации определяется порядок решения вопросов местного значения вновь образованных в соответствии с настоящим Федеральным законом поселений, при этом законами субъектов Российской Федерации может быть предусмотрено решение вопросов местного значения вновь образованных в соответствии с настоящим Федеральным законом поселений органами местного самоуправления муниципальных районов.

Частью 1 статьи 1 Закона Республики Коми от 26.09.2006 № 68-РЗ «Об особенностях реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в переходный период на территории Республики Коми» установлено, что на 2007 г. к вопросам местного значения вновь образованных муниципальных образований поселений относятся вопросы местного значения, установленные частью 1 статьи 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ, за исключением пункта 1 (в части формирования, исполнения бюджета и контроля за исполнением данного бюджета).

Следовательно, указанным Законом к вопросам местного значения муниципальных районов на 2007 г. были отнесены вопросы местного значения вновь образованных муниципальных образований поселений только в части формирования, исполнения бюджета и контроля за исполнением данного бюджета.

Частью 4 статьи 15 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», частью 2 статьи 7 Устава муниципального района «Сосногорск» предусмотрено право органов местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий.

Соглашений о передаче полномочий в части содержания и строительства автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах населенных пунктов поселения между муниципальным образованием городского поселения «Сосногорск» и муниципальным районом «Сосногорск» на 2007 г. не заключалось.



Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 8/2008

Из изложенного следует, что глава муниципального района «Сосногорск» не уполномочен принимать решения о введении ограничения движения транспортных средств на дорогах общего пользования на территории муниципального образования городского поселения «Сосногорск».

Таким образом, оспариваемое в рамках настоящего дела положение постановления главы муниципального района «Сосногорск» от 08.10.2007 № 1176 принято некомпетентным органом.

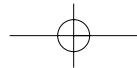
Согласно правовой позиции, изложенной в пункте 18 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части», если судом будет установлено, что оспариваемый акт или его часть приняты по вопросу, который не мог быть урегулирован нормативным правовым актом данного уровня, или приняты с нарушением полномочий органа, издавшего этот акт, то оспариваемый акт или его часть признаются недействующими.

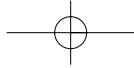
Руководствуясь статьями 150, 151, 167–171, 195 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, суд

РЕШИЛ:

1. Заявленные требования удовлетворить.
2. Признать пункт 1 постановления главы муниципального района «Сосногорск» от 08.10.2007 № 1176 «Об ограничении движения большегрузного автомобильного транспорта на территории города Сосногорска» недействующим как не соответствующий статье 14 Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», статьям 14, 15, 83 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статье 1 Закона Республики Коми от 26.09.2006 № 68-РЗ «Об особенностях реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в переходный период на территории Республики Коми».
3. В остальной части производство по делу прекратить.
4. Взыскать с администрации муниципального района «Сосногорск» в пользу открытого акционерного общества «Российские железные дороги» 2000 руб. расходов по оплате государственной пошлины. Выдать исполнительный лист.
5. Разъяснить, что настоящее решение может быть обжаловано в кассационном порядке.

*Председательствующий Д.А. Кирьянов
Судьи А.А. Князева, Э.В. Шипилова*





Об оспаривании нормативного правового акта

**Арбитражный суд Удмуртской Республики
Решение
Дело № А71-927/2008
г. Ижевск, 7 апреля 2008 г.**

Резолютивная часть решения объявлена 3 апреля 2008 г. Полный текст решения изготовлен 7 апреля 2008 г.

Арбитражный суд Удмуртской Республики в составе: председательствующего судьи Лепихина Д.Е., судей Коковихиной Т.С., Смаевой С.Г., при ведении судьей Лепихиным Д.Е. протокола судебного заседания, рассмотрел в судебном заседании дело по заявлению прокурора Удмуртской Республики к администрации г. Ижевска.

В судебном заседании присутствовали:

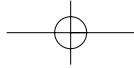
от прокурора — помощник прокурора Октябрьского района г. Ижевска Пенин В.Г., по доверенности от 17.03.2008, заместитель прокурора Октябрьского района г. Ижевска Артемьев М.А., по доверенности от 13.02.2008;

от администрации г. Ижевска — начальник юридического отдела Корытцев А.Е., по доверенности от 28.12.2007 № 01-29-5330.

Постановлением администрации г. Ижевска от 30.10.2007 № 664 утверждено Положение о порядке размещения временных нестационарных аттракционов, передвижных цирков и зоопарков на территории г. Ижевска.

Прокурор Удмуртской Республики обратился в Арбитражный суд Удмуртской Республики с заявлением о признании части 1 пункта 2.1, пункта 2.1.2, пункта 2.1.3, пункта 2.2, пункта 2.2.2, пункта 2.3, пункта 2.4, части 2 пункта 2.5, пункта 3.1.1 Положения о порядке размещения временных нестационарных аттракционов, передвижных цирков и зоопарков на территории г. Ижевска, утвержденного постановлением администрации г. Ижевска от 30.10.2007 № 664, недействующими как не соответствующими статье 16 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», части 1 статьи 2, статье 3, части 2 статьи 49, части 1 статьи 421 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункту 7 части 1 статьи 1, части 7 статьи 42, части 1 статьи 65 Земельного кодекса Российской Федерации, части 1 статьи 1, части 1 статьи 40, статье 44 Закона РФ № 2300-1 «О защите прав потребителей».

Администрация г. Ижевска просит в удовлетворении заявления отказать, указывая на необоснованность доводов прокурора и соответствие оспариваемого акта положениям статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», части 1 статьи 2, статье 3, части 2 статьи 49, части 1 статьи 421 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункту 7 части 1 статьи 1, части 7 статьи 42, части 1 статьи 65 Земельного кодекса Российской Федерации, части 1



Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 8/2008

статьи 1, части 1 статьи 40, статье 44 Закона РФ № 2300-1 «О защите прав потребителей».

Изучив материалы дела, выслушав объяснения представителей прокурора и администрации, представленные доказательства, проверив оспариваемые положения акта в полном объеме, суд в порядке части 4 статьи 170 и части 5 статьи 194 АПК РФ установил и пришел к следующим выводам.

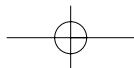
Согласно части 1 статьи 52 АПК РФ прокурор вправе обратиться в арбитражный суд с заявлениями об оспаривании нормативных правовых актов, ненормативных правовых актов органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, затрагивающих права и законные интересы организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

В соответствии с частью 2 статьи 192 АПК РФ прокурор, а также государственные органы, органы местного самоуправления, иные органы вправе обратиться в арбитражный суд в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, с заявлениями о признании нормативных правовых актов недействующими, если полагают, что такой оспариваемый акт или отдельные его положения не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, и нарушают права и законные интересы граждан, организаций, иных лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Существенными признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на регулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений (пункт 9 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29.11.2007 № 48).

Суд пришел к выводу, что оспариваемые положения являются частью нормативного правового акта. В части оспаривания части 1 пункта 2.1 Положения. Часть 1 пункта 2.1 Положения имеет следующее содержание: «Размещение временных нестационарных аттракционов, передвижных цирков и зоопарков на территории г. Ижевска должно осуществляться на оборудованных для этих целей площадках с учетом специфики оказываемых населению услуг при наличии договора с обслуживающей организацией на уборку территории, прилегающей к местам размещения нестационарных аттракционов, передвижных цирков и зоопарков». По мнению прокурора, часть 1 пункта 2.1 Положения не соответствует части 1 статьи 421 ГК РФ и абзацу 7 статьи 42 Земельного кодекса РФ.

Суд отклоняет данные доводы прокурора исходя из следующего. В соответствии с частью 1 статьи 421 ГК РФ «граждане и юридические лица свободны в за-



Об оспаривании нормативного правового акта

ключении договора. Понуждение к заключению договора не допускается, за исключением случаев, когда обязанность заключить договор предусмотрена настоящим Кодексом, законом или добровольно принятым обязательством».

Из содержания части 1 пункта 2.1 Положения не следует, что указание на наличие договора на уборку территории каким-то образом посягает на свободу граждан и юридических лиц в заключении договора.

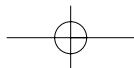
Из содержания Положения не следует, что юридические лица и граждане лишены возможности самостоятельно убирать территорию, что отсутствие договора на уборку территории является основанием к отказу в размещении временных нестационарных аттракционов, передвижных цирков и зоопарков.

Ссылка прокурора на абзац 7 статьи 42 Земельного кодекса РФ судом также не принимается. Из буквального прочтения части 1 пункта 2.1 Положения не следует, что он входит в противоречие с абзацем 7 статьи 42 Земельного кодекса РФ.

В части оспаривания пунктов 2.1.2, 2.1.3, 2.2, 2.2.2 Положения. Пункт 2.1.2 Положения имеет следующее содержание: «На Центральной площади г. Ижевска разрешается размещение только временных нестационарных аттракционов и осуществляется в период с 15 ноября по 15 марта на основании приказа администрации г. Ижевска в соответствии с предложениями, подготовленными Управлением благоустройства и транспорта администрации г. Ижевска, согласованными с Главным управлением архитектуры и градостроительства администрации г. Ижевска. При проведении общегородских праздничных мероприятий (День Победы, День города и др.) размещение временных нестационарных аттракционов на Центральной площади осуществляется на основании разрешения, выданного Управлением культуры и туризма администрации г. Ижевска в соответствии со схемой размещения, подготовленной Главным управлением архитектуры и градостроительства администрации г. Ижевска».

Пункт 2.1.3 Положения имеет следующее содержание: «Размещение временных нестационарных аттракционов, передвижных цирков и зоопарков на остальной территории г. Ижевска следует осуществлять на основании приказов глав администраций районов города».

Пункт 2.2 Положения имеет следующее содержание: «Размещение временных нестационарных аттракционов, передвижных цирков и зоопарков на территории г. Ижевска допускается только при наличии соответствующего разрешения, выдаваемого администрацией города или администрацией района города на размещение временных нестационарных аттракционов, передвижных цирков и зоопарков (форма разрешения — приложение 2). Разрешение выдается на основании заявлений услугодателя, поступивших в администрацию города или района Ижевска».



Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 8/2008

Пункт 2.2.2 Положения имеет следующее содержание: «К заявлению прилагаются:

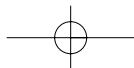
- свидетельство (копия) о государственной регистрации и наименование зарегистрировавшего органа;
- свидетельство (копия) о постановке на учет в налоговом органе;
- перечень услуг, предлагаемых населению в сфере культурного отдыха и развлечений, с использованием временных нестационарных аттракционов, передвижных цирков и зоопарков;
- схема генплана места размещения временных нестационарных аттракционов, передвижных цирков и зоопарков на топосъемке в М 1:500, согласованная с ГУАиГ администрации г. Ижевска для всех мест, исключая Центральную площадь г. Ижевска;
- техническая документация на оборудование временных нестационарных аттракционов, передвижных цирков и зоопарков, сертификаты соответствия гигиеническим, противопожарным и техническим требованиям;
- письменное согласие землепользователя на размещение временных нестационарных аттракционов, передвижных цирков и зоопарков».

По мнению прокурора, перечисленные положения не соответствуют статье 16 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (выходят за рамки компетенции вопросов местного значения), пункту 7 части 1 статьи 1 и части 1 статьи 65 Земельного кодекса РФ (данными нормами предусмотрена платность использования земли, а размещение временных нестационарных аттракционов, передвижных цирков и зоопарков производится бесплатно).

Кроме того, прокурор считает, что пункт 2.2 оспариваемого Положения также противоречит части 2 статьи 49 ГК РФ (требование представить заявление на выдачу разрешения расценивается прокурором как ограничение в гражданских правах).

Суд отклоняет названные доводы прокурора исходя из следующего. Содержание пунктов 2.1.2, 2.1.3, 2.2, 2.2.2 не выходит за рамки компетенции вопросов местного значения, предусмотренных статьей 16 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Положения этих пунктов включены в текст Положения во исполнение требования пункта 20 части 1 статьи 16 о том, что к вопросам местного значения относится создание условий для массового отдыха жителей городского округа и организация обустройства мест массового отдыха населения.

Из содержания пунктов 2.1.2, 2.1.3, 2.2, 2.2.2 не следует, что земельные участки под временными нестационарными аттракционами, передвижными цирками и зоопарками передаются в пользование в нарушение пункта 7 части 1 статьи 1



Об оспаривании нормативного правового акта

и части 1 статьи 65 Земельного кодекса РФ бесплатно. Положение о порядке размещения временных нестационарных аттракционов, передвижных цирков и зоопарков на территории г. Ижевска вообще не регулирует вопросы землепользования. Из буквального прочтения текста Положения не следует, что земельные участки передаются бесплатно. Кроме того, Положение не содержит условий, указывающих на предоставление земельных участков. Доказательств того, что выдачей разрешений на размещение временных нестационарных аттракционов, передвижных цирков и зоопарков на территории г. Ижевска фактически осуществляется бесплатная передача муниципальной земли, прокурором не представлено.

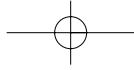
Написание заявления на выдачу разрешения (пункт 2.2 Положения) не свидетельствует об ограничении кого-либо в правах (часть 2 статьи 49 ГК РФ). Составление заявления само по себе не является свидетельством ограничения прав. Заявлением лицо заявляет (просит) о выдаче разрешения на совершение какого-либо действия, не более того. Доказательств того, что каким-то лицам разрешения на размещение выдаются без заявления, что, в свою очередь, ограничивает в правах тех, от кого заявления требуют, прокурором не представлено.

Требование приложить к заявлению перечисленные в пункте 2.2.2 оспариваемого Положения документы не противоречит положениям статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», пункта 7 части 1 статьи 1 и части 1 статьи 65 Земельного кодекса РФ, части 2 статьи 49 ГК РФ.

Включение в оспариваемое Положение пункта 2.2.2 требования о представлении перечисленных документов не свидетельствует о несоответствии такого требования части 1 статьи 1 Закона РФ «О защите прав потребителей». Согласно части 1 статьи 1 этого Закона отношения в области защиты прав потребителей регулируются ГК РФ, самим Законом РФ «О защите прав потребителей», другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами РФ. Включением пункта 2.2.2 в Положение достигается цель, указанная в пункте 1.2 Положения, — обеспечение безопасности населения при пользовании услугами нестационарных аттракционов, передвижных цирков и зоопарков на территории г. Ижевска. Кроме того, включение пункта 2.2.2 объясняется положением пункта 20 части 1 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» о том, что к вопросам местного значения относится создание условий для массового отдыха жителей и организация обустройства мест массового отдыха населения.

В части оспаривания пункта 2.3 Положения. Пункт 2.3 Положения имеет следующее содержание: «Установка временных нестационарных аттракционов, передвижных цирков и зоопарков без соответствующих разрешений запрещается».

По мнению прокурора, пункт 2.3 не соответствует пункту 7 части 1 статьи 1 и части 1 статьи 65 Земельного кодекса РФ (данными нормами предусмотрено



Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 8/2008

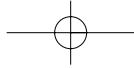
на платность использования земли), части 1 статьи 421 ГК РФ (свобода договора).

Суд отклоняет названные доводы прокурора исходя из следующего. Из буквального прочтения содержания пункта 2.3 не следует, что речь идет о передаче земельных участков в бесплатное пользование. В пункте 2.3 вообще не говорится о земельных участках. Следовательно, пункт 2.3 не противоречит требованиям Земельного кодекса РФ о платной передаче земли (пункт 7 части 1 статьи 1 и часть 1 статьи 65).

Из буквального прочтения пункта 2.3 также не следует, что пункт противоречит части 1 статьи 421 ГК РФ, что содержание пункта посягает на гражданско-правовой принцип свободы договора.

В части оспаривания пункта 2.4 Положения. Пункт 2.4 Положения имеет следующее содержание: «Услугодатель обязан иметь и предъявлять уполномоченным органам следующие документы:

- учредительные документы;
- гигиенический сертификат в случаях, предусмотренных действующим законодательством;
- заключение ГИБДД;
- разрешение администрации города или района Ижевска на размещение нестационарных аттракционов, передвижных цирков и зоопарков;
- книгу отзывов и предложений;
- инструкцию по эксплуатации (для нестационарных аттракционов);
- журнал для проведения инструктажа по технике безопасности;
- технические паспорта завода-изготовителя на все оборудование, включая клетки для животных;
- заключение государственных органов пожарной безопасности;
- ветеринарное свидетельство (для передвижных цирков и зоопарков);
- справки о наличии прививок, исследований (для передвижных цирков и зоопарков);
- справки об осмотре животных государственным учреждением ветеринарии Удмуртской Республики «Ижевская гор. СББЖ» (для передвижных цирков и зоопарков)».



Об оспаривании нормативного правового акта

По мнению прокурора, пункт 2.4 не соответствует части 2 статьи 49 ГК РФ, статье 16 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», части 1 статьи 1, части 1 статьи 40, статье 44 Закона РФ «О защите прав потребителей».

Согласно части 1 статьи 1 Закона РФ «О защите прав потребителей» отношения в области защиты прав потребителей регулируются Гражданским кодексом Российской Федерации, настоящим Законом, другими федеральными законами (далее — законы) и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Согласно части 1 статьи 40 Закона РФ «О защите прав потребителей» государственный контроль и надзор за соблюдением законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей (далее — государственный контроль и надзор в области защиты прав потребителей), осуществляются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по контролю (надзору) в области защиты прав потребителей (его территориальными органами), а также иными федеральными органами исполнительной власти (их территориальными органами), осуществляющими функции по контролю и надзору в области защиты прав потребителей и безопасности товаров (работ, услуг), в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

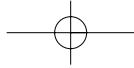
Согласно статье 40 Закона РФ «О защите прав потребителей» в целях защиты прав потребителей на территории муниципального образования органы местного самоуправления вправе:

- рассматривать жалобы потребителей, консультировать их по вопросам защиты прав потребителей;
- обращаться в суды в защиту прав потребителей (неопределенного круга потребителей).

При выявлении по жалобе потребителя товаров (работ, услуг) ненадлежащего качества, а также опасных для жизни, здоровья, имущества потребителей и окружающей среды незамедлительно извещать об этом федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие контроль за качеством и безопасностью товаров (работ, услуг).

Прокурор полагает, что включением пункта 2.4 в текст оспариваемого Положения администрация:

- 1) вторгается в регулирование отношений в области защиты прав потребителей, что противоречит части 1 статьи 1 Закона РФ «О защите прав потребителей» (часть 1 статьи 1);
- 2) вторгается в компетенцию федеральных органов по осуществлению государственного контроля и надзора за соблюдением законов и иных нормативных правовых актов РФ, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей (часть 1 статьи 40);



Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 8/2008

- 3) выходит за пределы полномочий, предоставленных органам местного самоуправления (статья 44).

Суд отклоняет названные доводы прокурора исходя из следующего. Оспариваемое Положение принято администрацией во исполнение положения пункта 20 части 1 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» о том, что к вопросам местного значения относится создание условий для массового отдыха жителей и организация обустройства мест массового отдыха населения.

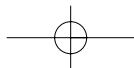
Из буквального прочтения пункта 2.4 Положения следует, что лицо обязано иметь и предъявлять уполномоченным органам перечисленные документы, не более того. То, что администрация пытается путем включения пункта 2.4 в Положение регулировать отношения в области защиты прав потребителей, осуществлять государственный контроль и надзор за соблюдением законов в области защиты прав потребителей, из содержания данного пункта не следует.

В части оспаривания части 2 пункта 2.5 Положения. Часть 2 пункта 2.5 Положения имеет следующее содержание: «По завершении срока функционирования временных нестационарных аттракционов, передвижных цирков и зоопарков в соответствии с разрешением на их размещение услугодатель обязан привести площадку в надлежащее состояние».

По мнению прокурора, часть 2 пункта 2.5 не соответствует пункту 2 статьи 49 ГК РФ. Согласно пункту 2 статьи 49 ГК РФ юридическое лицо может быть ограничено в правах лишь в случаях и в порядке, предусмотренных законом. Решение об ограничении прав может быть оспорено юридическим лицом в суде. Прокурор полагает, что включением части 2 пункта 2.5 в текст Положения юридические лица ограничиваются в правах, что (ограничение в правах) может быть допустимо только законом.

Суд отклоняет названные доводы прокурора исходя из следующего. Из буквального прочтения части 2 пункта 2.5 следует, что речь в нем идет лишь об обязанности лица, разместившего временные нестационарные аттракционы, передвижные цирки, зоопарки, по окончании срока размещения привести площадку, на которой размещались соответствующие объекты, в надлежащее состояние, и не более того. Включением части 2 пункта 2.5 в текст Положения администрация преследует цель создания условий для массового отдыха жителей города и обустройства мест массового отдыха населения. Из содержания части 2 пункта 2.5 не следует, что обязанностью привести площадку в надлежащее состояние ограничиваются или могут быть ограничены чьи-либо права.

В части оспаривания пункта 3.1.1 Положения. Пункт 3.1.1 Положения имеет следующее содержание: «Предоставление необходимой потребителям информации, которая должна быть размещена в удобном для обозрения месте и содержать:



Об оспаривании нормативного правового акта

- сведения об услугодателе (наименование, юридический адрес, телефон);
- режим работы временного нестационарного аттракциона, передвижного цирка и зоопарка;
- перечень услуг и стоимость пользования ими за единицу времени;
- правила пользования временными нестационарными аттракционами, передвижными цирками и зоопарками;
- сведения по технике безопасности и о правилах пользования временными нестационарными аттракционами, передвижными цирками и зоопарками;
- место нахождения книги отзывов и предложений;
- свидетельство (копию) о государственной регистрации и наименование зарегистрировавшего органа;
- номера телефонов органа по защите прав потребителей, услугодателя, органа, выдавшего разрешение».

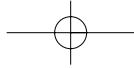
По мнению прокурора, пункт 3.1.1 не соответствует статье 16 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», части 1 статьи 1 Закона «О защите прав потребителей».

Согласно части 1 статьи 1 Закона РФ «О защите прав потребителей» отношения в области защиты прав потребителей регулируются Гражданским кодексом Российской Федерации, настоящим Законом, другими федеральными законами (далее — законы) и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Прокурор полагает, что включением пункта 3.1.1 в текст Положения администрация вторгается в регулирование отношений в области защиты прав потребителей, что противоречит части 1 статьи 1 Закона РФ «О защите прав потребителей».

Суд отклоняет данный довод прокурора исходя из следующего. Пункт 3.1.1 включен в Положение во исполнение пункта 20 части 1 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» о том, что к вопросам местного значения относится создание условий для массового отдыха жителей и организация обустройства мест массового отдыха населения.

Ссылка прокурора на то, что включением пункта 3.1.1 в оспариваемое Положение администрация повторяет (воспроизводит) текст Закона РФ «О защите прав потребителей», также не состоятельна. Воспроизведение нормы закона в акте органа местного самоуправления само по себе не является основанием



Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 8/2008

для признания недействующим акта органа местного самоуправления. Более того, прокурором ни в заявлении, ни в ходе судебного заседания не названа конкретная норма Закона РФ «О защите прав потребителей», повторенная (воспроизведенная) в пункте 3.1.1 Положения. В заявлении в суд указано лишь, что главой 3 и иными положениями Закона РФ «О защите прав потребителей» установлены требования к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, оказывающим потребителям различные виды услуг.

Не принимается судом также ссылка прокурора в обоснование заявленных требований на несоответствие оспариваемых положений абзацу 3 части 1 статьи 2 ГК РФ. Согласно абзацу 3 части 1 статьи 2 ГК РФ гражданское законодательство регулирует отношения между лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность, или с их участием. Из буквального прочтения оспариваемых положений не следует вывод об их несоответствии абзацу 3 части 1 статьи 2 ГК РФ.

Включение оспариваемых положений в текст Положения объясняется компетенцией администрации в пределах права, закрепленного пунктом 20 части 1 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» о том, что к вопросам местного значения относится создание условий для массового отдыха жителей и организация обустройства мест массового отдыха населения.

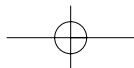
Порядок рассмотрения дел об оспаривании нормативных правовых актов определен в главе 23 АПК РФ.

В соответствии с частью 2 статьи 192 АПК РФ прокурор вправе обратиться в арбитражный суд с заявлениями о признании нормативных правовых актов недействующими, если полагает, что такой оспариваемый акт или отдельные его положения не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, и нарушают права и законные интересы граждан, организаций, иных лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Положения части 2 статьи 192 АПК РФ указывают, что заявление о признании нормативного правового акта недействующим возможно при наличии одновременно двух условий: 1) несоответствие акта закону, 2) нарушение актом прав и законных интересов граждан, организаций, иных лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Ни в заявлении, ни в судебном заседании прокурором не представлено конкретных доказательств нарушения актом прав и законных интересов граждан, организаций, иных лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Фактически спор был сведен к формальной проверке соответствия оспариваемых положений правовым нормам, приведенным прокурором, имеющим большую юридическую силу. Формального несоответствия одной нормы дру-



Об оспаривании нормативного правового акта

гой недостаточно для признания акта недействующим. В определении от 25.01.2007 № 83-О-О Конституционный Суд РФ указал на необходимость каузального толкования, при котором учитываются фактические обстоятельства конкретного дела.

В пункте 7 информационного письма ВАС РФ от 13.08.2004 № 80 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов» сказано, что согласно статье 53 АПК РФ в случаях, предусмотренных федеральным законом, государственные органы, органы местного самоуправления и иные органы вправе обращаться с исками или заявлениями в арбитражный суд в защиту публичных интересов. Если соответствующий орган считает, что нормативный правовой акт нарушает публичные интересы, то в заявлении о признании его недействующим должно быть указано, какие конкретно публичные интересы нарушены принятием этого акта. Отсутствие такого обоснования может служить мотивом для отказа в удовлетворении заявленного требования.

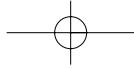
В информационном письме Генеральной прокуратуры РФ от 22.08.2002 № 38-15-02 в пункте 5 также указано, что прокурор вправе обратиться в суд с заявлением о признании нормативных правовых актов недействующими, если полагает, что такой оспариваемый акт или отдельные его положения не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, и нарушают права и законные интересы граждан, организаций, иных лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

В пункте 6 совместного постановления Пленума ВАС РФ № 8 и ВС РФ № 6 от 01.07.1996 указано, что основанием для принятия решения суда о признании ненормативного акта, а в случаях, предусмотренных законом, также нормативного акта государственного органа или органа местного самоуправления недействительным являются одновременно как его несоответствие закону или иному правовому акту, так и нарушение указанным актом гражданских прав и охраняемых законом интересов гражданина или юридического лица, обратившихся в суд с соответствующим требованием.

В соответствии с частью 5 статьи 194 АПК РФ арбитражный суд не связан доводами, содержащимися в заявлении об оспаривании нормативного правового акта.

С учетом данного положения суд пришел к следующим выводам.

В соответствии с частью 4 статьи 52 Устава г. Ижевска, принятого решением городской Думы г. Ижевска от 16.06.2005 № 333, обнародование решения городской Думы осуществляется главой муниципального образования «Город Ижевск» путем его опубликования в официальных средствах массовой информации. Опубликование решения городской Думы осуществляется в официальных средствах массовой информации муниципального образования «Город Ижевск», определяемых городской Думой.



Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 8/2008

Решением городской Думы г. Ижевска от 09.06.1999 № 115 для официальной публикации нормативных правовых актов городской Думы г. Ижевска определены следующие средства массовой информации: «Ижевский вестник», «Известия Удмуртской Республики», «Удмуртская правда».

Оспариваемое Положение (его часть) утверждено постановлением главы администрации г. Ижевска.

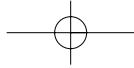
Согласно статье 53 Устава г. Ижевска правовые акты главы муниципального образования «Город Ижевск» официально публикуются (обнародуются) в порядке, предусмотренном статьей 52 Устава г. Ижевска.

Исследовав Положение в оспариваемой части, суд пришел к выводу, что данный документ является нормативным актом, применяемым на территории г. Ижевска. Факт применения Положения подтверждается письмами заместителя главы администрации г. Ижевска Протозанова С.В. от 26.12.2007 № 01-20-10652 и от 08.02.2008 № 01-19-719.

В соответствии с частью 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

В силу статьи 47 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальные правовые акты вступают в силу в порядке, установленном уставом муниципального образования, за исключением нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления о налогах и сборах, которые вступают в силу в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации. Муниципальные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования). Порядок опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов устанавливается уставом муниципального образования и должен обеспечивать возможность ознакомления с ними граждан, за исключением муниципальных правовых актов или их отдельных положений, содержащих сведения, распространение которых ограничено федеральным законом.

Муниципальный правовой акт — решение по вопросам местного значения или по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, принятное населением муниципального образования непосредственно, органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления, документально оформленное, обязательное для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающее либо изменяющее общеобязательные правила или имеющее индивидуальный характер (статья 2 ФЗ № 131-ФЗ



Об оспаривании нормативного правового акта

«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Как установлено в ходе судебного заседания, Положение о порядке размещения временных нестационарных аттракционов, передвижных цирков и зоопарков на территории г. Ижевска, утвержденное постановлением администрации г. Ижевска от 30.10.2007 № 664, не опубликовано.

С учетом изложенного суд пришел к выводу о несоответствии Положения в оспариваемой части части 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации, статье 47 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Суд пришел к выводу, что Положение (часть которого оспаривается) затрагивает права, свободы и обязанности человека и гражданина. В нарушение части 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации оспариваемая часть Положения не может применяться, так как она не опубликована официально для всеобщего сведения.

Притом что не опубликован весь текст Положения, суд, будучи не связанным доводами, изложенными в заявлении в силу части 5 статьи 194 АПК РФ, вместе с тем ограничен проверкой лишь оспариваемого положения, на что прямо указывает данная норма.

Правомочность Арбитражного суда Удмуртской Республики на проверку соответствия муниципального акта положениям Конституции РФ объясняется следующим.

Частью 2 статьи 34 АПК РФ определена подсудность Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации как суда, рассматривающего дела в качестве суда первой инстанции. В части 2 статьи 34 АПК РФ о муниципальных актах не упоминается.

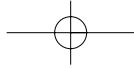
Статьей 125 Конституции Российской Федерации такие споры не отнесены и к компетенции Конституционного Суда РФ.

Таким образом, Арбитражный суд Удмуртской Республики как суд первой инстанции правомочен осуществлять проверку соответствия муниципального акта положениям Конституции Российской Федерации.

На основании изложенного и руководствуясь статьями 167, 195 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, суд

РЕШИЛ:

1. Признать часть 1 пункта 2.1, пункт 2.1.2, пункт 2.1.3, пункт 2.2, пункт 2.2.2, пункт 2.3, пункт 2.4, часть 2 пункта 2.5, пункт 3.1.1 Положения о порядке размещения временных нестационарных аттракционов, передвижных цирков и



Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 8/2008

зоопарков на территории г. Ижевска, утвержденного постановлением администрации г. Ижевска от 30.10.2007 № 664, не соответствующими части 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации и статье 47 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и не действующими в данной части.

2. Решение Арбитражного суда Удмуртской Республики вступает в силу немедленно.
3. Решение Арбитражного суда Удмуртской Республики может быть обжаловано в Федеральный арбитражный суд Уральского округа в течение месяца со дня вступления в законную силу.
4. Взыскать с администрации г. Ижевска госпошлину в доход федерального бюджета в размере 2000 руб.

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

*Председательствующий Д.Е. Лепихин
Судьи Т.С. Коковихина, С.Г. Смаева*

