

ПРИМЕНЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Полномочия руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации

Руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации при осуществлении своих полномочий вправе отменить не соответствующий законодательству ненормативный акт, принятый подведомственным ему органом исполнительной власти, при условии если такие действия не влекут за собой изменения или прекращения гражданских прав, защиты которых возможна только в судебном порядке.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации

№ 15951/09

Москва, 25 февраля 2010 г.

Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего — Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации Иванова А.А.;

членов Президиума: Амосова С.М., Александрова В.Н., Бабкина А.И., Витрянского В.В., Вышняк Н.Г., Завьяловой Т.В., Иванниковой Н.П., Козловой О.А., Маковской А.А., Сарбаша С.В., Юхнея М.Ф. —

рассмотрел заявление мэра Москвы Лужкова Ю.М. и Комитета государственного строительного надзора города Москвы о пересмотре в порядке надзора постановления Девятого арбитражного апелляционного суда от 11.08.2009 и постановления Федерального арбитражного суда Московского округа от 12.10.2009 по делу № А40-28128/09-12-194 Арбитражного суда города Москвы.

В заседании приняли участие представители:

от заявителя — мэра Москвы Лужкова Ю.М. — Гончаров В.П.;

от заявителя — Комитета государственного строительного надзора города Москвы — Залесов С.И.;

от некоммерческой организации «Коллегия адвокатов «Московский юридический центр» — Кедяев Л.Ф., Мирзоев Г.Б., Сенченко В.А., Соловьев Б.Г.;

от префектуры Центрального административного округа города Москвы — Дубчик Р.В.;

от Контрольного комитета города Москвы — Храмов П.Ю.;

от прокуратуры города Москвы — Ильясов Р.Х.;

от негосударственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия адвокатуры и нотариата (институт)» — Леонтьева Е.А., Платонов Ю.А.

Заслушав и обсудив доклад судьи Бабкина А.И., а также объяснения представителей участujących в деле лиц, Президиум установил следующее.

Некоммерческая организация «Коллегия адвокатов «Московский юридический центр» (далее — коллегия адвокатов) обратилась в Арбитражный суд города Москвы с заявлением о признании недействительным распоряжения мэра Москвы Лужкова Ю.М. (далее — мэр Москвы) от 12.02.2009 № 28-РМ «Об отмене отдельных правовых актов Комитета государственного строительного надзора города Москвы» (далее — распоряжение).

К участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечены Комитет государственного строительного надзора города Москвы (далее — Мосгосстройнадзор), префектура Центрального административного округа города Москвы, Контрольный комитет города Москвы, прокуратура города Москвы, негосударственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Российская академия адвокатуры и нотариата (институт)» (далее — институт).

Решением Арбитражного суда города Москвы от 03.06.2009 в удовлетворении заявленного требования отказано по следующим мотивам: распоряжение принято в соответствии с предоставленными мэру Москвы полномочиями; мэром Москвы доказано отсутствие нарушения законодательства при принятии этого распоряжения; коллегия адвокатов не доказала нарушения распоряжением ее прав и законных интересов, так как в настоящее время здание, указанное в распоряжении, находится в собственности института.

Постановлением Девятого арбитражного апелляционного суда от 11.08.2009 решение суда первой инстанции отменено, требование коллегии адвокатов удовлетворено — оспариваемое распоряжение признано недействительным.

Федеральный арбитражный суд Московского округа постановлением от 12.10.2009 постановление суда апелляционной инстанции оставил без изменения.

Выходы судов апелляционной и кассационной инстанций обоснованы следующим: мэр Москвы не наделен полномочием отменять ненормативные правовые акты, принятые Мосгосстройнадзором, и возможность отмены таких актов не предусмотрена законодательством, в частности Градостроительным кодексом Российской Федерации; в распоряжении не приведены конкретные обстоятельства и нормы права, нарушение которых послужило основанием для его принятия.

В заявлении, поданных в Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, о пересмотре в порядке надзора постановлений судов апелляционной и кассационной инстанций мэр Москвы и Мосгосстройнадзор просят отменить их, ссылаясь на неправильное толкование и применение судами норм материального и процессуального права, нарушение публичных интересов, и оставить без изменения решение суда первой инстанции.

В отзывах на заявления коллегия адвокатов и заместитель прокурора города Москвы просят оставить оспариваемые судебные акты без изменения как соответствующие законодательству.

Проверив обоснованность доводов, изложенных в заявлении, отзывах на них и выступлениях присутствующих в заседании представителей участвующих в деле лиц, Президиум считает, что заявления не подлежат удовлетворению по следующим основаниям.

Оспариваемым распоряжением отменены ненормативные правовые акты Мосгосстройнадзора: разрешение от 28.03.2008 № RU77202000-001934 на строительство административного здания по адресу: Москва, Малый Полуярославский пер., вл. 3/5, и разрешение на ввод того же здания в эксплуатацию от 11.04.2008 № RU77202000-000746. Мосгосстройнадзору поручено в течение 10 дней с момента вступления в силу распоряжения отозвать данные правовые акты. В качестве основания для отмены указано несоответствие этих актов нормам Гражданского кодекса Российской Федерации и Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Согласно статье 200 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел об оспаривании ненормативных правовых актов арбитражный суд в судебном заседании осуществляет проверку оспариваемого акта или его отдельных положений и устанавливает их соответствие закону или иному нормативному правовому акту, наличие полномочий у органа или лица, которые приняли оспариваемый акт, а также то, нарушает ли оспариваемый акт права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности (часть 4). При этом обязанность доказывания соответствия оспариваемого ненормативного правового акта закону или иному нормативному правовому акту, а также обстоятельств, послуживших основанием для принятия оспариваемого акта, возлагается на орган или лицо, которое приняло этот акт (часть 5).

Мэром Москвы в подтверждение соответствия принятого им распоряжения законодательству приведены доводы, в том числе о наличии у него необходимых полномочий, представлены доказательства в их обоснование; указаны обстоятельства, свидетельствующие, по его мнению, о нарушении Мосгосстройнадзором законодательства при выдаче разрешения на строительство объекта недвижимости и разрешения на ввод этого объекта в эксплуатацию. В частности, сообщены факты нарушения Мосгосстройнадзором положений статей 51, 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации, исходя из которых выдача разрешений на строительство и на ввод объекта в эксплуатацию возможна лишь при наличии правоустанавливающего документа на земельный участок под капитальное строительство, а также необходимых согласований и экспертиз.

Представлены также доказательства, подтверждающие нарушения прав города Москвы как собственника земли. По мнению мэра Москвы, объект капитального строительства (офисное здание) площадью застройки 312,4 кв. метра изначально возведен самовольно — без разрешения на капитальное строительство, государственной экспертизы проектной документации, согласия собственника земельного участка и наличия правоустанавливающих документов на землю, поскольку строение расположено частично на земельном участке площадью 200 кв. метров, предоставленном коллегии адвокатов сроком на пять лет по договору краткосрочной аренды от 12.07.2000 № М-01-506553 для размещения и эксплуатации временного строения из быстровозводимых конструкций для вспомогательных служб, и частично на прилегающем земельном участке площадью 112,4 кв. метра без каких-либо правоустанавливающих документов на землю.

Доводы судов апелляционной и кассационной инстанций об отсутствии у мэра Москвы полномочий в части отмены выданных Мосгосстройнадзором разрешений на строительство и на ввод объекта недвижимости в эксплуатацию являются ошибочными ввиду следующего.

Обязанность органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы закреплена частью 2 статьи 15 Конституции Российской Федерации, декларируется в пункте 8 статьи 18 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

В частности, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) при осуществлении своих полномочий обязано соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные законы, конституцию (устав) и законы субъекта Российской Федерации, а также выполнять указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации.

В соответствии с частью 2 статьи 63 Градостроительного кодекса Российской Федерации на территории субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга — вопросы выдачи разрешений на строительство и на ввод объектов в эксплуатацию относятся к компетенции органов исполнительной власти Москвы и Санкт-Петербурга, если законами этих субъектов Федерации данные полномочия не отнесены к ведению внутригородских муниципальных образований в порядке, предусмотренном статьей 79 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Статьей 18 Закона города Москвы от 09.07.2003 № 50 «О порядке подготовки и получения разрешений на строительство, реконструкцию градостроительных объектов в городе Москве» установлено, что выдача этих разрешений относится к полномочиям органов исполнительной власти города Москвы.

Законом города Москвы от 25.06.2008 № 28 «Градостроительный кодекс города Москвы» спорные полномочия по вопросам градостроительной деятельности также включены в компетенцию органов исполнительной власти города Москвы.

В силу части 9 статьи 41 Закона города Москвы от 28.06.1995 «Устав города Москвы» мэр Москвы вправе отменять распоряжения правительства Москвы, правовые акты органов и должностных лиц исполнительной власти города Москвы, если указанные правовые акты не соответствуют Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, Уставу города Москвы, законам города Москвы и иным правовым актам города Москвы более высокой юридической силы либо их выполнение не обеспечено финансовыми или материальными ресурсами.

Мосгосстройнадзор образован в соответствии с постановлением правительства Москвы от 28.12.2005 № 1064-ПП, его деятельность координируется и находится под контролем мэра Москвы.

Таким образом, в силу упомянутых норм права мэр Москвы обладает полномочиями по устранению нарушений законодательства путем отмены ненормативных актов, принятых подведомственным ему органом исполнительной власти — Мосгосстройнадзором.

В то же время, как следует из судебных актов и подтверждается материалами дела, выданные Мосгосстройнадзором разрешения на строительство и на ввод объекта недвижимости в эксплуатацию, равно как и распоряжение мэра Москвы, которым эти разрешения отменены, направлены в итоге на возникновение и прекращение гражданских прав, поскольку на основании выданных Мосгосстройнадзором разрешений было зарегистрировано право собственности застройщика (коллегии адвокатов) на объект недвижимости.

С отменой указанных разрешений мэр Москвы связывает восстановление в последующее время нарушенного права города Москвы как собственника в сфере земельных отношений и градостроения. Вместе с тем принятное им распоряжение непосредственно затрагивает права и интересы коллегии адвокатов как застройщика возведенного здания, а также права и интересы института, который к моменту вынесения оспариваемого распоряжения стал новым собственником этого объекта недвижимости и остается таковым в настоящее время.

Согласно статье 1 Гражданского кодекса Российской Федерации гражданское законодательство основывается на признании равенства участников регулируемых им отношений, неприкосновенности собственности, обеспечения восстановления нарушенных прав, их судебной защиты.

Таким образом, возникшие в данном случае гражданские права могут быть оспорены только в судебном порядке, возможность решения этого вопроса в административном порядке законодательством не допускается.

То обстоятельство, что указанные разрешения Мосгосстройнадзора не отменены, не лишает возможности ссылаться на их незаконность в суде по гражданскому спору и представлять в подтверждение этого довода соответствующие доказательства. Причем доводы подлежат проверке, а доказательства — исследованию и оценке судом наряду с другими доводами и доказательствами по правилам, определенным главой 7 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Постановления Президиума

Доводы и ссылки на обстоятельства, приведенные мэром Москвы по настоящему делу, не могут служить подтверждением обоснованности оспариваемого распоряжения, следовательно, суды апелляционной и кассационной инстанций lawfully признали его недействительным.

При таких условиях оснований, предусмотренных статьей 304 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, для отмены обжалуемых постановлений судов апелляционной и кассационной инстанций не имеется.

Содержащееся в настоящем постановлении толкование правовых норм является общеобязательным и подлежит применению при рассмотрении арбитражными судами аналогичных дел.

Учитывая изложенное и руководствуясь статьей 303, пунктом 1 части 1 статьи 305, статьей 306 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации

ПОСТАНОВИЛ:

постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 11.08.2009 и постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 12.10.2009 по делу № А40-28128/09-12-194 Арбитражного суда города Москвы оставить без изменения.

Заявления мэра Москвы Лужкова Ю.М. и Комитета государственного строительного надзора города Москвы оставить без удовлетворения.

Председательствующий А.А. Иванов

Нарушение условий лицензии

При отсутствии причинно-следственной связи между совершенным дорожно-транспортным происшествием и выявленными нарушениями лицензиатом лицензионных требований и условий при осуществлении пассажирских перевозок имел место состав правонарушения, предусмотренного частью 3 статьи 14.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации

№ 11639/09

Москва, 2 февраля 2010 г.

Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего — Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации Иванова А.А.;

членов Президиума: Александрова В.Н., Амосова С.М., Андреевой Т.К., Вышняк Н.Г., Завьяловой Т.В., Иванниковой Н.П., Исайчева В.Н., Козловой О.А., Маковской А.А., Никифорова С.Б., Першутова А.Г., Сарбаша С.В., Слесарева В.Л., Юхнея М.Ф. —

рассмотрел заявление Управления государственного автодорожного надзора по Амурской области Федеральной службы по надзору в сфере транспорта о пересмотре в порядке надзора решения Арбитражного суда Амурской области от 20.04.2009 по делу № А04-1811/2009 и постановления Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 01.07.2009 по тому же делу.

Заслушав и обсудив доклад судьи Александрова В.Н., Президиум установил следующее.

Управление государственного автодорожного надзора по Амурской области Федеральной службы по надзору в сфере транспорта (далее — управление) обратилось в Арбитражный суд Амурской области с заявлением о привлечении предпринимателя Заверюхи А.А. к административной ответственности, предусмотренной частью 4 статьи 14.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ), в виде административного приостановления деятельности на срок до девяноста суток.

Решением Арбитражного суда Амурской области от 20.04.2009 предприниматель Заверюха А.А. привлечен к административной ответственности, предусмотренной частью 3 статьи 14.1 КоАП РФ, в виде штрафа в размере 3500 рублей.

Федеральный арбитражный суд Дальневосточного округа постановлением от 01.07.2009 решение суда первой инстанции отменил, в удовлетворении требования управления отказал.

В заявлении, поданном в Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, о пересмотре названных судебных актов в порядке надзора управление просит их отменить, ссылаясь на нарушение норм права, и удовлетворить заявленное требование.

Проверив обоснованность доводов, изложенных в заявлении, Президиум считает, что постановление суда кассационной инстанции подлежит отмене по следующим основаниям.

Предприниматель Заверюха А.А. 18.03.2009, управляя принадлежащим ему автобусом, совершил дорожно-транспортное происшествие, в котором три человека погибли и три человека получили тяжкие телесные повреждения.

Управлением 09.04.2009 проведена проверка деятельности предпринимателя Заверюхи А.А. по факту дорожно-транспортного происшествия, в ходе которой установлено нарушение им лицензионных требований и условий: необеспечение контроля за соблюдением расписания движения; ненадлежащее оформление путевого листа; нарушение пункта 9.1 Правил дорожного движения Российской Федерации, в результате чего совершено дорожно-транспортное происшествие, привлекшее тяжкие последствия.

По результатам проверки составлены акт и протокол об административном правонарушении от 09.04.2009.

Рассмотрев материалы дела, Арбитражный суд Амурской области пришел к выводу о том, что действия предпринимателя по первым двум нарушениям следует квалифицировать по части 3 статьи 14.1 КоАП РФ, а по третьему состав административного правонарушения отсутствует.

Федеральный арбитражный суд Дальневосточного округа, отменяя решение суда первой инстанции, счел, что управление правильно квалифицировало совершенное предпринимателем правонарушение по части 4 статьи 14.1 КоАП РФ, но в связи с истечением установленного статьей 4.5 КоАП РФ срока давности привлечения к административной ответственности в удовлетворении заявления отказал.

Между тем у суда кассационной инстанции не имелось оснований для отмены указанного судебного акта.

Частью 3 статьи 14.1 КоАП РФ установлена административная ответственность за осуществление предпринимательской деятельности с нарушениями условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией).

Согласно статье 2 Федерального закона от 08.08.2001 № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» выполнение лицензиатом лицензионных требований и условий, установленных положением о лицензировании конкретных видов деятельности, обязательно при осуществлении лицензионного вида деятельности.

В соответствии с названным Законом постановлением Правительства Российской Федерации от 30.10.2006 № 637 утверждено Положение о лицензировании перевозок пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек (за исключением случаев, если указанная деятельность осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя) (далее — Положение), согласно которому лицензионными требованиями и условиями являются в том числе соблюдение лицензиатом установленных законом и иными нормативными правовыми актами в области автомобильного транспорта требований по организации и осуществлению перевозок пассажиров.

Положением об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами (пункты 5.2.5 и 5.9), утвержденным приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 08.01.1997 № 2, предусмотрена обязанность владельцев автобусов соблюдать графики (расписание) движения, проводить контроль выполнения всех рейсов, указанных в расписании.

Как следует из протокола об административном правонарушении, предприниматель не обеспечил контроль за соблюдением расписания движения (допустил отклонение от графика движения по маршруту по времени начала работы), а также в нарушение приказа Министерства транспорта Российской Федерации от 18.09.2008 № 152 «Об утверждении обязательных реквизитов и порядка заполнения путевых листов» в путевом листе не указал имя и отчество водителя, дату и время проведения предрейсового медицинского осмотра.

Таким образом, предприниматель Заверюха А.А. не обеспечил выполнение лицензионных требований и условий при осуществлении пассажирских перевозок, в связи с чем правомерно привлечен судом первой инстанции к административной ответственности, предусмотренной частью 3 статьи 14.1 КоАП РФ.

В то же время частью 4 статьи 14.1 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за осуществление предпринимательской деятельности с грубыми нарушениями условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией).

В соответствии с пунктом 5 Положения грубыми нарушениями лицензиатом лицензионных требований и условий являются в том числе нарушения, в результате которых произошло дорожно-транспортное происшествие, повлекшее человеческие жертвы, причинение тяжкого вреда здоровью, причинение средней тяжести вреда здоровью не менее 5 человек.

Доказательств того, что выявленные нарушения лицензионных требований и условий (необеспечение предпринимателем как должностным лицом контроля за расписанием движения автобуса, ненадлежащее оформление путевого листа) явились причинами дорожно-транспортного происшествия, административным органом не представлено.

Что же касается применения пункта 7 статьи 24.5 КоАП РФ, согласно которому самостоятельным основанием, исключающим производство по делу об административном правонарушении, является наличие по одному и тому же факту совершения

Постановления Президиума

противоправных действий лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, постановления о возбуждении уголовного дела, то указанный пункт в данном случае неприменим, поскольку уголовное дело возбуждено по факту совершения дорожно-транспортного происшествия в отношении физического лица, а к административной ответственности за нарушение лицензионных требований и условий привлечен предприниматель.

При названных обстоятельствах постановление суда кассационной инстанции в силу пункта 1 статьи 304 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации как нарушающее единство в толковании и применении арбитражными судами норм права подлежит отмене.

Учитывая изложенное и руководствуясь статьей 303, пунктом 5 части 1 статьи 305, статьей 306 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации

ПОСТАНОВИЛ:

постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 01.07.2009 по делу № А04-1811/2009 Арбитражного суда Амурской области отменить.

Решение Арбитражного суда Амурской области от 20.04.2009 по указанному делу оставить без изменения.

Председательствующий А.А. Иванов