

Анализ практики рассмотрения отдельных категорий споров о признании нормативных правовых актов недействующими

Подготовлен Арбитражным судом Пермского края совместно с Федеральным арбитражным судом Уральского округа

- 1. Правовой акт об утверждении проектов границ и формировании конкретных земельных участков носит ненормативный характер и не может быть признан недействующим в порядке, предусмотренном главой 23 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.**

Общество с ограниченной ответственностью обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании недействующими отдельных положений постановления главы муниципального района «Об утверждении проектов границ и формировании земельных участков».

Указанным постановлением утверждены проекты границ земельных участков и сформированы земельные участки государственной собственности под производственными базами, один из которых, по мнению заявителя, частично сформирован за счет земельного участка, необходимого для эксплуатации принадлежащего ему объекта недвижимости, что нарушает исключительное право заявителя на приватизацию соответствующего земельного участка.

Решением суда первой инстанции требования общества удовлетворены. Суд признал оспариваемое постановление нормативным правовым актом, который ввиду его неопубликования является недействующим, не соответствующим ч. 2 ст. 47 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Отменяя данное решение, суд кассационной инстанции указал следующее.

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 урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений (п. 9 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»).

В постановлении главы муниципального района речь идет о конкретных земельных участках, следовательно, оно носит ненормативный характер.

2. В случае если нормативный правовой акт, содержащий положения, которые затрагивают права и законные интересы лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, не опубликован в установленном порядке, он признается недействующим.

Закрытое акционерное общество обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании недействующим постановления главы города об утверждении красных линий¹, обосновывая свои требования тем, что данным постановлением утверждены красные линии по акту, содержащему недостоверную информацию, в результате чего общество лишено права на приватизацию земельного участка, занятого принадлежащим ему недвижимым имуществом, в отношении части используемой им производственной территории установлен режим общего пользования. Заявитель также сослался на то, что оспариваемое постановление в нарушение ч. 3 ст. 15 Конституции Российской Федерации, ч. 2 ст. 19 Федерального закона от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Устава города не опубликовано.

В отзыве на соответствующее заявление администрация города указала, что неопубликованный нормативный правовой акт как не вступивший в силу не может применяться, а следовательно, по смыслу ч. 1 ст. 192, ч. 4 ст. 194, ч. 2, 3 ст. 195 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации такой акт не подлежит признанию недействующим, производство по делу необходимо прекратить.

Решением суда первой инстанции, оставленным без изменения судом кассационной инстанции, требования общества удовлетворены по следующим основаниям.

В соответствии с ч. 3 ст. 15 Конституции Российской Федерации любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

¹ Под красными линиями понимаются линии, которые обозначают существующие, планируемые (изменяемые, вновь образуемые) границы территорий общего пользования, границы земельных участков, на которых расположены линии электропередачи, линии связи (в том числе линейно-кабельные сооружения), трубопроводы, автомобильные дороги, железнодорожные линии и другие подобные сооружения (п. 11 ст. 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Согласно ч. 2 ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», действовавшего на момент принятия оспариваемого постановления, Уставу города нормативные правовые акты органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

Уставом города предусмотрено, что правовые акты, затрагивающие права и свободы населения, подлежат обязательному официальному опубликованию не позднее десяти дней с момента подписания, если законодательством не установлен иной срок, и вступают в силу только после такого опубликования.

Несмотря на истечение указанного срока, оспариваемый нормативный правовой акт опубликован не был.

Неопубликование в установленном порядке постановления главы города, содержащего положения, затрагивающие права и законные интересы лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, явилось основанием признания данного акта недействующим.

3. При оспаривании положений нормативного правового акта об установлении тарифов на услуги организации коммунального комплекса обязанность доказывания экономической обоснованности соответствующих тарифов возлагается на орган регулирования.

Общество с ограниченной ответственностью направило главе администрации и в тарифный комитет Управления экономики муниципального района производственную программу с расчетом тарифов на услуги по водоснабжению и водоотведению, оказываемые обществом, а также заключение аудиторской фирмы об экономической обоснованности заявленных тарифов.

Администрацией получено заключение другого аудитора, послужившее основанием для вывода об экономической необоснованности заявленных обществом тарифов, с учетом которого решением Думы городского поселения установлены тарифы для общества.

Не согласившись с решением Думы в части установления для него тарифов, общество обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании решения Думы в указанной части недействующим.

Решением арбитражного суда первой инстанции, оставленным без изменения судом кассационной инстанции, заявление общества удовлетворено по следующим основаниям.

Согласно ч. 1 ст. 9 Федерального закона от 30.12.2004 № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций» регулирование тарифов на услуги организации коммунального комплекса включает установление тарифов на услуги этой организации в размере, обеспечивающем поступление денежных средств от оказания услуг организации коммунального комплекса в объеме, необходимом для выполнения производственной программы этой организации, с учетом обеспечения до-

ступности для потребителей услуг организации коммунального комплекса и установленных предельных индексов (т. е. экономически обоснованных тарифов).

В соответствии с ч. 6 ст. 194 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации обязанность доказывания соответствия оспариваемого акта федеральному конституционному закону, федеральному закону и иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, наличия у органа или должностного лица надлежащих полномочий на принятие оспариваемого акта, а также обстоятельств, послуживших основанием для его принятия, возлагается на орган, должностное лицо, которые приняли акт.

Как установлено судом, при даче заключения, послужившего основанием для вывода об экономической необоснованности заявленных обществом тарифов и установления оспариваемых тарифов, аудитором использован метод, не позволяющий провести анализ всех статей затрат, подлежащих включению в тарифы.

Поскольку заинтересованным лицом не представлено доказательств экономической обоснованности установленных тарифов, решение Думы городского поселения в оспариваемой части признано недействующим.

4. Нормативный правовой акт органа местного самоуправления, предусматривающий введение новых тарифов на услуги жилищно-коммунального комплекса до истечения года с момента введения действующих тарифов при отсутствии оснований для их досрочного пересмотра, признан недействующим.

Закрытое акционерное общество обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании решения Думы городского поселения об утверждении тарифов на водоснабжение и водоотведение в городском поселении не соответствующим Федеральному закону «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» и недействующим, поскольку указанные тарифы введены Думой до истечения годового срока с момента утверждения предыдущих.

Решением арбитражного суда первой инстанции, оставленным без изменения судом кассационной инстанции, данное заявление удовлетворено по следующим основаниям.

В соответствии с ч. 3 ст. 13 Федерального закона «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» период действия тарифов на товары и услуги организации коммунального комплекса не может быть менее одного года. Между тем оспариваемые тарифы утверждены менее чем через 6 месяцев после введения прежних тарифов. При этом наличия оснований для досрочного пересмотра тарифов, предусмотренных ст. 14 Федерального закона «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса», судом не установлено.

5. При рассмотрении дел об оспаривании нормативного правового акта возможно назначение экспертизы.

Закрытое акционерное общество обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании недействующим решения городской Думы об утверждении тарифов

на услуги по водоснабжению и водоотведению, обосновывая свои требования тем, что установленные тарифы не обеспечивают финансовые потребности заявителя как организации коммунального комплекса.

Поскольку основным критерием при определении тарифов является их экономическая обоснованность, а в материалы дела представлены два противоречащих друг другу заключения специалистов, для разъяснения вопроса об экономической обоснованности тарифа, утвержденного оспариваемым решением, суд в порядке ст. 82 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации с согласия лиц, участвующих в деле, назначил судебно-экономическую экспертизу.

6. Установление правительством субъекта Российской Федерации размера арендной платы за земельные участки в зависимости от кадастровой стоимости земель, а также понижающих коэффициентов при расчете арендной платы для землепользователей, функционирующих на различных товарных рынках, само по себе не свидетельствует об ограничении конкуренции хозяйствующих субъектов.

Территориальный орган антимонопольной службы, считая, что размер арендной платы, установленный постановлением правительства субъекта Российской Федерации, экономически не обоснован и указанное постановление не соответствует Федеральному закону от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в части установления дифференцированного подхода к порядку определения размера арендной платы за земельные участки в зависимости от того, заняты ли они открытыми стадионами, спортплощадками, автодромами, ипподромами (0,1% от кадастровой стоимости), бассейнами, спорткомплексами (1% от кадастровой стоимости) либо иными объектами (4% от кадастровой стоимости), обратился в арбитражный суд с заявлением о признании недействующими соответствующих положений данного постановления.

В обоснование законности принятого акта правительство пояснило, что обязанностью субъекта Российской Федерации является установление одинакового порядка расчета арендной платы, а не одинаковой арендной платы для всех хозяйствующих субъектов.

Решением арбитражного суда первой инстанции, оставленным без изменения судом кассационной инстанции, в удовлетворении названного заявления отказано по следующим основаниям.

Экономическим обоснованием арендной платы в размере определенного процента от кадастровой стоимости земельных участков является сама кадастровая стоимость земель, которая устанавливается исходя из экономических показателей, в том числе исходя из минимального срока окупаемости приобретенного в собственность земельного участка.

Установление оспариваемых понижающих коэффициентов не свидетельствует об ограничении конкуренции, поскольку по смыслу норм Федерального закона «О защите конкуренции» субъекты, осуществляющие деятельность на разных рынках, не рассматриваются в качестве конкурентов.

Таким образом, установленный дифференцированный подход к определению размера арендной платы за земельные участки не привел к созданию дискриминационных условий деятельности хозяйствующих субъектов, необоснованному препятствованию осуществлению деятельности арендаторами названных земель.

7. Нормативный акт органа местного самоуправления в части установления запрета на размещение рекламных конструкций на центральной территории города признан недействующим как не соответствующий закону.

Общество с ограниченной ответственностью и антимонопольный орган обратились в арбитражный суд с заявлением о признании не действующим в части решения городской Думы о внесении изменений в решение городской Думы «Об утверждении Положения о порядке размещения рекламных конструкций на территории города».

В обоснование своих требований заявители указали, что, установив запрет на размещение на центральной территории города отдельных видов рекламных конструкций (щитовых конструкций, перетяжек, крышных установок), городская Дума нарушила ч. 1 ст. 15 Федерального закона «О защите конкуренции».

Решением арбитражного суда первой инстанции, оставленным без изменения судом кассационной инстанции, указанные требования удовлетворены по следующим основаниям.

В соответствии с законодательством о рекламе в компетенцию органов местного самоуправления не входит введение ограничений на установку и эксплуатацию определенных видов рекламных конструкций на той или иной территории муниципального образования.

Федеральным законом от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» не определены виды рекламных конструкций, в отношении которых действуют или могут действовать ограничения их территориального размещения.

Таким образом, установив запрет на размещение щитовых конструкций, перетяжек, крышных установок на центральной территории города, орган местного самоуправления вышел за пределы своей компетенции.

8. Нормативный акт органа местного самоуправления, предусматривающий включение в прогнозный план приватизации помещения, которое используется федеральным органом государственной власти, признан недействующим.

Федеральный орган государственной власти обратился в арбитражный суд с заявлением о признании недействующим решения Думы городского поселения о прогнозном плане приватизации имущества, находящегося в муниципальной собственности городского поселения, в части включения в прогнозный план помещения, занимаемого заявителем.

В обоснование своих требований орган указал, что в нарушение п. 3 ч. 8 ст. 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления

в Российской Федерации», согласно которому органы местного самоуправления обеспечивают безвозмездную передачу в федеральную собственность имущества, предназначенного для осуществления полномочий федеральных органов государственной власти, Дума городского поселения включила в прогнозный план приватизации нежилое помещение, используемое заявителем.

Решением арбитражного суда первой инстанции, оставленным без изменения судом кассационной инстанции, указанные требования удовлетворены по следующим основаниям.

В силу п. 3 ст. 3 Федерального закона от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» приватизации не подлежит имущество, которое в порядке, установленном федеральными законами, может находиться только в государственной или муниципальной собственности.

В соответствии с п. 11 ст. 154 Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» находящееся в муниципальной собственности имущество подлежит безвозмездной передаче в федеральную собственность, если указанное имущество используется федеральными органами государственной власти.

Согласно п. 3 ч. 8 ст. 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления до 01.01.2008 обеспечивают безвозмездную передачу в федеральную собственность находящегося на день вступления в силу главы 12 данного Закона в муниципальной собственности имущества, предназначенного для осуществления полномочий федеральных органов государственной власти.

Включение спорного объекта в план приватизации и дальнейшая продажа спорного помещения влекут невозможность осуществления государственным органом своих функций.