



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 31-АПГ18-13

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

22 августа 2018 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе
председательствующего Хаменкова В.Б.,
судей Корчашкиной Т.Е. и Зинченко И.Н.
при секретаре Тимохине И.Е.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению индивидуального предпринимателя Леонтьева Владимира Геннадьевича о признании не действующим в части решения Чебоксарского городского Собрания депутатов от 25 апреля 2017 года № 732 «О внесении изменений в Схему размещения нестационарных торговых объектов на территории города Чебоксары, утвержденную решением Чебоксарского городского Собрания депутатов от 21 ноября 2013 года № 1205», по апелляционной жалобе администрации города Чебоксары Чувашской Республики на решение Верховного Суда Чувашской Республики от 6 апреля 2018 года, которым удовлетворено административное исковое заявление индивидуального предпринимателя Леонтьева В.Г.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Корчашкиной Т.Е., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей решение суда подлежащим оставлению без изменения, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Решением Чебоксарского городского Собрания депутатов от 21 ноября 2013 года № 1205 «О Схеме размещения нестационарных торговых объектов на территории города Чебоксары» утверждена Схема размещения нестационарных торговых объектов на территории города Чебоксары (далее

также – Схема).

В раздел III «Нестационарные торговые объекты на территории Московского района города Чебоксары» Схемы в строку с порядковым номером 3.6.3 в данную Схему был включен киоск, площадью 8 кв.м, предназначенный для продажи непродовольственных товаров, расположенный по адресу: Чувашская Республика, город Чебоксары, в районе автостоянки по ул. Коллективная.

Решением Чебоксарского городского Собрания депутатов от 25 апреля 2017 года № 732 «О внесении изменений в Схему размещения нестационарных торговых объектов на территории города Чебоксары, утвержденную решением Чебоксарского городского Собрания депутатов от 21 ноября 2013 года № 1205» (далее также – решение Собрания депутатов от 25 апреля 2017 года № 732) внесены изменения в Схему размещения нестационарных торговых объектов на территории города Чебоксары, в том числе из Схемы исключена строка с порядковым номером 3.6.3.

Индивидуальный предприниматель Леонтьев В.Г. обратился в Верховный Суд Чувашской Республики с административным иском о признании решения Собрания депутатов от 25 апреля 2017 года № 732 не действующим в части исключения из Схемы размещения нестационарных торговых объектов на территории города Чебоксары строки 3.6.3.

В обоснование заявленных требований административный истец сослался на то, что киоск, включенный в Схему в строку с порядковым номером 3.6.3, используется им как субъектом предпринимательской деятельности для осуществления торговли. Оспариваемое решение нарушает его права и законные интересы, так как исключается возможность осуществления предпринимательской деятельности на установленном в Схеме месте на арендуемом им на основании договора аренды от 21 сентября 2012 года земельном участке.

Кроме того, исключение вышеназванного объекта из Схемы противоречит части 6 статьи 10 Федерального закона от 28 декабря 2009 года № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», согласно которой внесение в схему размещения нестационарных торговых объектов изменений не может служить основанием для пересмотра мест размещения нестационарных торговых объектов, строительство, реконструкция или эксплуатация которых были начаты до утверждения указанной схемы.

По мнению административного истца, административный ответчик не учел положения части 1 статьи 10 указанного выше Федерального закона, в соответствии с которой размещение нестационарных торговых объектов в соответствии со схемой размещения должно осуществляться с учетом необходимости обеспечения устойчивого развития территории и достижения нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов. При принятии оспариваемого решения Собрания депутатов от 25 апреля 2017 года № 732 по исключению вышеназванного торгового объекта

не приведены сведения, подтверждающие учет фактических данных о развитии территории и достижении нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов.

Кроме того, административный истец полагал, что оспариваемое им решение Собрании депутатов от 25 апреля 2017 года № 732 не прошло процедуры оценки регулирующего воздействия, которая предусмотрена частью 3 статьи 46 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Также Леонтьев В.Г. указал, что оспариваемое решение Собрании депутатов сводится к ограничению, устранению конкуренции. Фактически преференции предоставляются крупным торговым сетям и предприятиям торговли, расположенным вблизи от исключаемых из Схемы торговых павильонов и киосков.

При рассмотрении дела в Верховном Суде Чувашской Республики представители административного истца Михайлов А.В. и Данилов В.В. заявленные требования поддержали.

Представитель административного ответчика Чебоксарского городского Собрании депутатов Чувашской Республики и заинтересованного лица администрации г. Чебоксары Николаев Д.О. исковые требования не признал в связи с их необоснованностью.

Решением Верховного Суда Чувашской Республики от 6 апреля 2018 года удовлетворено административное исковое заявление индивидуального предпринимателя Леонтьева В.Г.

Признано не действующим со дня вступления решения суда в законную силу решение Чебоксарского городского Собрании депутатов от 25 апреля 2017 года № 732 «О внесении изменений в Схему размещения нестационарных торговых объектов на территории города Чебоксары, утвержденную решением Чебоксарского городского Собрании депутатов от 21 ноября 2013 года № 1205» в части исключения из Схемы нестационарного торгового объекта под порядковым номером 3.6.3 – киоска в районе автостоянки по ул. Коллективная г. Чебоксары.

В апелляционной жалобе администрация города Чебоксары просит решение Верховного Суда Чувашской Республики от 6 апреля 2018 года отменить и принять новое решение, которым в удовлетворении административного искового заявления Леонтьева В.Г. отказать, ссылаясь на неправильное применение судом норм материального права.

На апелляционную жалобу прокуратурой Чувашской Республики представлены возражения о необоснованности доводов жалобы и законности судебного акта.

Леонтьев В.Г., представитель Чебоксарского городского собрания депутатов, представитель администрации города Чебоксары Чувашской Республики, своевременно и надлежащим образом извещенные о времени и месте рассмотрения апелляционной жалобы, в судебное заседание не явились. На основании статьи 307 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации с учетом положений частей 8 и 9 статьи 96 Кодекса

административного судопроизводства Российской Федерации Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации полагает возможным рассмотреть дело в отсутствие неявившихся лиц.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы и возражений на них, заслушав явившихся в судебное заседание лиц, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает, что решение суда является законным, обоснованным и не подлежащим отмене.

На основании части 1 статьи 308 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд апелляционной инстанции рассматривает административное дело в полном объеме и не связан основаниями и доводами, изложенными в апелляционной жалобе, представлении и возражениях относительно жалобы, представления.

Разрешая заявленные требования, суд установил, что при принятии оспариваемого решения Собрания депутатов от 25 апреля 2017 года № 732 требования нормативных правовых актов, устанавливающих полномочия органа на принятие соответствующего нормативного правового акта, форма и вид, в которых орган вправе принимать соответствующих нормативный правовой акт, процедура его принятия и правила введения в действие были соблюдены.

В то же время суд пришел к обоснованному выводу о том, что в оспариваемой части решение Собрания депутатов от 25 апреля 2017 года № 732 не может быть признано соответствующим нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, по следующим основаниям.

В соответствии с пунктом 15 части 1 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения городского округа относится создание условий для обеспечения жителей городского округа услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания.

На основании пункта 1 статьи 39.36 Земельного кодекса Российской Федерации размещение нестационарных торговых объектов на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на основании схемы размещения нестационарных торговых объектов в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2009 года № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации».

Согласно частям 1–3, 5 и 6 статьи 10 Федерального закона от 28 декабря 2009 года № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» размещение нестационарных торговых объектов на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в государственной собственности или муниципальной собственности, осуществляется в соответствии со схемой размещения нестационарных торговых объектов с учетом необходимости обеспечения

устойчивого развития территорий и достижения нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов. Порядок включения в схему размещения, указанную в части 1 настоящей статьи, нестационарных торговых объектов, расположенных на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в государственной собственности, устанавливается Правительством Российской Федерации. Схема размещения нестационарных торговых объектов разрабатывается и утверждается органом местного самоуправления, определенным в соответствии с уставом муниципального образования, в порядке, установленном уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Утверждение схемы размещения нестационарных торговых объектов, а равно как и внесение в нее изменений, не может служить основанием для пересмотра мест размещения нестационарных торговых объектов, строительство, реконструкция или эксплуатация которых были начаты до утверждения указанной схемы.

В соответствии с правовой позицией, выраженной в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 29 января 2015 года № 225-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Администрации города Иркутска на нарушение конституционных прав и свобод положением части 6 статьи 10 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», осуществление местной администрацией отнесенных уставом муниципального образования к ее ведению полномочий по решению вопросов местного значения должно обеспечивать реализацию интересов местного сообщества при решении вопросов местного значения, развитие муниципального образования, в том числе расширение сферы услуг, и не может носить произвольный характер. Положение части 6 статьи 10 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», предусматривающее, что утверждение (изменение) схемы размещения нестационарных торговых объектов не может служить основанием для пересмотра мест размещения торговых объектов, строительство, реконструкция или эксплуатация которых начаты до утверждения указанной схемы, направлено на обеспечение условий для предоставления населению торговых услуг, стабильности прав хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность, возможности долгосрочного планирования ими своего бизнеса, на недопущение передела рынка, сокращения или прекращения торгового бизнеса, ухудшения положения субъектов предпринимательской деятельности при изменении органами публичной власти схемы размещения нестационарных торговых объектов, сокращения сферы торговых услуг. При этом реализация законоположения должна основываться на вытекающем из Конституции Российской Федерации требовании согласованного осуществления конституционных ценностей, включая ценности, связанные с гарантированием свободы экономической деятельности и поддержкой конкуренции (статья 8, часть 1), с одной стороны, и признанием и гарантированием самостоятельности местного самоуправления в пределах его полномочий (статья 12) – с другой. Органы местного

самоуправления не лишены возможности, действуя в пределах своих полномочий, решать вопросы размещения торговых объектов, принимая во внимание их нестационарный характер, в целях создания условий для наилучшего удовлетворения потребностей населения в получении необходимых товаров, работ и услуг по месту жительства и без ущерба для стабильного ведения предпринимательства, с тем чтобы при изменении места ведения бизнеса сам бизнес сохранялся.

Судом установлено, что между администрацией города Чебоксары и Леонтьевым В.Г. был заключен договор аренды земельного участка от 21 сентября 2012 года № 117/938-МК, согласно которому Леонтьеву В.Г. был передан во временное владение и пользование земельный участок площадью 15 кв.м для размещения временного торгового киоска по реализации товаров повседневного спроса, расположенный по адресу: г. Чебоксары, ул. Коллективная, сроком до 20 сентября 2015 года.

Нестационарный торговый объект по указанному выше адресу был включен в Схему размещения нестационарных торговых объектов на территории города Чебоксары на основании решения Чебоксарского городского Собрания депутатов от 21 ноября 2013 года № 1205 в строку 3.6.3.

Письмом от 21 ноября 2016 года администрация г. Чебоксары уведомила Леонтьева В.Г. о расторжении договора аренды и необходимости освобождения земельного участка.

Несмотря на одностороннее расторжение администрацией г. Чебоксары договора аренды, на момент принятия оспариваемого в части нормативного правового акта земельный участок использовался административным истцом для осуществления торговой деятельности.

Сославшись на положения статей 39.33, 39.36 Земельного кодекса Российской Федерации, введенных в действие с 1 марта 2015 года, позицию Министерства экономического развития Российской Федерации, содержащуюся в разъяснении от 24 марта 2015 года № 6786-ПК/Д23и, суд пришел к выводу о том, что односторонний отказ администрации г. Чебоксары от договора аренды земельного участка от 21 сентября 2012 года, на котором расположен нестационарный торговый объект, сам по себе не мог служить основанием для произвольного исключения данного объекта из Схемы размещения нестационарных торговых объектов на территории г. Чебоксары.

Учитывая, что в соответствии с порядком, утвержденным приказом Министерства экономического развития, промышленности и торговли Чувашской Республики от 16 ноября 2010 года № 184, схема размещения нестационарных торговых объектов разрабатывается и утверждается на неопределенный срок, суд пришел к правильному выводу о том, что субъектам малого и среднего предпринимательства предоставляется право для стабильного осуществления торговой деятельности.

При этом суд обоснованно сослался на то, что в материалах дела не имеется доказательств того, что земельный участок, на котором находится киоск индивидуального предпринимателя Леонтьева В.Г., подлежал изъятию для государственных или муниципальных нужд, либо свидетельствующих о

том, что внесение данного киоска в Схему было осуществлено с нарушением установленных требований законодательства.

Оценив представленное в материалы дела экспертное заключение от 7 апреля 2017 года № 0084/2017, выполненное по заказу администрации Московского района г. Чебоксары, суд установил, что оно не подтверждает отсутствие необходимой потребности населения во включении в Схему нестационарного торгового объекта, расположенного в районе автостоянки по ул. Коллективная г. Чебоксары.

Кроме того, судом учтены и положения приказа Минпромторга России от 25 декабря 2014 года № 2733 «Об утверждении Стратегии развития торговли в Российской Федерации на 2015 – 2016 годы и период до 2020 года», которым предусмотрено, что при отсутствии системных нарушений правил торговли и желании хозяйствующего субъекта продолжать торговую деятельность по истечении сроков разрешенного размещения нестационарного торгового объекта необходимо обеспечивать продление договоров (иных разрешительных документов) без проведения конкурентных процедур. При градостроительной необходимости освобождения места размещения нестационарного торгового объекта следует обеспечивать предоставление хозяйствующему субъекту альтернативных равноценных компенсационных мест, реализуя принцип «меняется место – сохраняется бизнес» (п.3.2.2).

При таких обстоятельствах и с учетом положений статей 15, 17 Федерального закона от 28 декабря 2009 года № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», части 1 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», статьи 11 Федерального закона от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», относящих к полномочиям органов местного самоуправления в целях обеспечения жителей муниципального образования услугами торговли принятие мер экономического стимулирования по обеспечению доступности для хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность имущества, находящегося в муниципальной собственности, создание условий для развития малого и среднего предпринимательства, суд пришел к правильному выводу о том, что требования приведенных нормативных правовых актов при принятии оспариваемого решения Собрания депутатов административным ответчиком не учтены, в связи с чем имеются основания для удовлетворения административного иска индивидуального предпринимателя Леонтьева В.Г.

Доводы апелляционной жалобы администрации г. Чебоксары основаны на ошибочном толковании норм материального права, регулирующих возникшие правоотношения, и не могут являться основанием к отмене решения суда первой инстанции.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 309, 311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Чувашской Республики от 6 апреля 2018 года оставить без изменения, апелляционную жалобу администрации города Чебоксары Чувашской Республики – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи