



ВЫСШИЙ АРБИТРАЖНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации

№ 17828/10

Москва

26 апреля 2011 г .

Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в составе:

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

членов Президиума: Амосова С.М., Бациева В.В., Валявиной Е.Ю., Дедова Д.И., Завьяловой Т.В., Иванниковой Н.П., Козловой О.А., Маковской А.А., Першутова А.Г., Слесарева В.Л., Юхнея М.Ф. –

рассмотрел заявление муниципального унитарного пассажирского автотранспортного предприятия № 1 города Орла о пересмотре в порядке надзора решения Арбитражного суда города Москвы от 14.04.2010 по делу № А40-134840/09-55-1031, постановления Девятого арбитражного апелляционного суда от 15.07.2010 и постановления Федерального арбитражного суда Московского округа от 22.11.2010 по тому же делу.

В заседании приняли участие представители:

от заявителя – муниципального унитарного пассажирского автотранспортного предприятия № 1 города Орла (истца) – Кемишев А.Н.;
от Министерства финансов Российской Федерации (ответчика) – Каширских Н.В., Королева Е.С., Смирнова Я.М.

Заслушав и обсудив доклад судьи Козловой О.А., а также объяснения представителей участвующих в деле лиц, Президиум установил следующее.

Муниципальное унитарное пассажирское автотранспортное предприятие № 1 города Орла (далее – МУП «ПАТП-1», предприятие) обратилось в Арбитражный суд города Москвы с иском о взыскании с Российской Федерации в лице Министерства финансов Российской Федерации 13 548 314 рублей 88 копеек расходов за услуги по проезду на транспорте общего пользования, предоставленные в 2006 году льготным категориям граждан (с учетом уточнения требования).

К участию в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечена Орловская область в лице Департамента финансов Орловской области.

Решением Арбитражного суда города Москвы от 14.04.2010 в удовлетворении иска отказано.

Постановлением Девятого арбитражного апелляционного суда от 15.07.2010 решение суда первой инстанции оставлено без изменения.

Федеральный арбитражный суд Московского округа постановлением от 22.11.2010 названные судебные акты оставил без изменения.

Суды исходили из того, что предприятие необоснованно использует общее число реализованных единых социальных проездных билетов при расчете расходов без применения своей доли транспортной работы, поскольку ввиду осуществления перевозки только одним видом транспорта – автобусом – его доля в транспортной работе составляет 20,8 процента. На основании единых социальных проездных билетов льготник может воспользоваться услугами не только данного предприятия,

но и муниципального унитарного предприятия «Трамвайно-троллейбусное управление».

Обязанность транспортной организации по перевозке отдельных категорий граждан и право на получение соответствующей компенсации из бюджета с 2005 года (когда транспортным организациям была предоставлена свобода выбора оказания транспортных услуг отдельным категориям граждан: по единым социальным проездным билетам – на льготных условиях или на общих условиях – за полный тариф) возникают именно из договора, заключенного с уполномоченными органами власти в установленном законом порядке. На перевозку пассажиров, в том числе отдельных категорий граждан, предприятие заключает муниципальный контракт, в котором также предусматриваются порядок и условия расчетов по договору.

Расчет предприятия не отражает его фактических затрат на транспортное обслуживание льготных категорий граждан, относящихся к федеральному регистру, и не позволяет получить достоверные сведения о размере образовавшихся у него расходов.

Кроме того, в соответствии с Порядком обеспечения равной доступности услуг общественного транспорта и условиями получения перевозчиками бюджетных средств (далее – Порядок), утвержденными постановлением Коллегии администрации Орловской области от 08.02.2006 № 21, для перечисления указанных средств ОАО «Орелавтотранс», МУ «ПАТП-1», МУП «ТТП» ежемесячно к 10 числу следующего за отчетным месяца предоставляют управлению транспорта аппарата губернатора и администрации области отчетность согласно приложениям № 1 и № 2 к данному Порядку. Управление транспорта аппарата губернатора и администрации области на основании представленных расчетов готовит сводный реестр на перечисление бюджетных средств перевозчикам, а также предоставляет после проверки отчеты о фактически произведенных расходах по осуществлению мер по

обеспечению равной доступности транспортных услуг на территории области в управление финансов и налоговой политики администрации области, которое ежеквартально в срок до 15 числа месяца, следующего за отчетным периодом, предоставляет Министерству финансов Российской Федерации отчетность о фактически произведенных расходах по осуществлению мер по обеспечению равной доступности транспортных услуг на территории Орловской области.

Таким образом, предприятие ежемесячно знало о своих расходах, полное возмещение расходов производилось не реже одного раза в квартал.

До принятия арбитражным судом решения по делу Минфин России заявил о пропуске истцом срока исковой давности за период с января по сентябрь 2006 года.

Поскольку исковое заявление подано в Арбитражный суд города Москвы 13.10.2009, суды, руководствуясь статьями 196, 199, 200 Гражданского кодекса Российской Федерации, признали срок исковой давности по требованию, заявленному за период с января по сентябрь 2006 года, пропущенным.

В заявлении, поданном в Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, о пересмотре решения суда первой инстанции и постановлений судов апелляционной и кассационной инстанций в порядке надзора предприятие просит их отменить, ссылаясь на нарушение единообразия в толковании и применении арбитражными судами норм права.

В отзыве на заявление Министерство финансов Российской Федерации просит оставить названные судебные акты без изменения как соответствующие действующему законодательству.

Проверив обоснованность доводов, изложенных в заявлении, отзыве на него и выступлениях присутствующих в заседании представителей участвующих в деле лиц, Президиум считает, что оспариваемые судебные

акты подлежат отмене, дело – направлению на новое рассмотрение в суд первой инстанции по следующим основаниям.

Предприятие является коммерческой организацией, осуществляющей деятельность по перевозке пассажиров автобусами в городском сообщении на платной основе. В 2006 году оно оказывало льготные услуги перевозок гражданам, включенным в федеральный регистр льготников.

Компенсация затрат, понесенных истцом в связи с оказанием названных услуг льготным категориям граждан, внесенным в федеральный регистр, относится к расходным обязательствам Российской Федерации.

В случаях, когда в соответствии с законом или иными правовыми актами установлены льготы или преимущества по провозной плате за перевозку грузов, пассажиров и багажа, понесенные в связи с этим расходы возмещаются транспортной организации за счет средств соответствующего бюджета (пункт 5 статьи 790 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Федеральным законом 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» (далее – Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ, Закон) с 01.10.2005 отменены льготы по проезду отдельным категориям граждан. Вместе с тем Закон предписал субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям при замене льгот в натуральной форме на денежные компенсации вводить эффективные правовые механизмы, обеспечивающие сохранение и возможное

повышение ранее достигнутого уровня социальной защиты граждан с учетом специфики их правового, имущественного положения, а также других обстоятельств.

Согласно статьям 44 и 63 Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ меры социальной защиты инвалидов и социальной поддержки ветеранов являются расходными обязательствами Российской Федерации, за исключением мер, относящихся к полномочиям государственной власти субъектов Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации в статье 7 определяет Российскую Федерацию как социальное государство, в котором обеспечивается государственная поддержка инвалидов и пожилых граждан. Поэтому Российская Федерация как правовое и социальное государство не может произвольно отказаться от выполнения взятых на себя публично-правовых обязательств.

Исключив Федеральным законом от 22.08.2004 № 122-ФЗ соответствующие нормы из Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и Федерального закона от 12.01.1995 № 5-ФЗ «О ветеранах», федеральный законодатель не предусмотрел при этом соразмерной компенсации, связанной с утратой пользования бесплатным проездом независимо от места жительства.

Государством на субъект Российской Федерации возложена обязанность по обеспечению равной доступности услуг общественного транспорта льготным категориям граждан, а не по финансированию названных услуг, поэтому недостаточное выделение на эти цели денежных средств субъекту Российской Федерации в виде субвенций не исключает доплаты разницы за счет средств Российской Федерации.

Наличие либо отсутствие договора не влияет на право транспортной организации требовать возмещения понесенных расходов в полном объеме.

В пункте 18 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22.06.2006 № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации» разъяснено, что возложение на субъект Российской Федерации обязанности по финансированию установленных Российской Федерацией льгот означает передачу осуществления отдельных государственных полномочий на другой уровень власти, что в силу пункта 4 статьи 130, статей 133 и 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации (в редакции, действовавшей до 01.01.2005), раздела 4 Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15.08.2001 № 584, должно сопровождаться одновременной передачей необходимых финансовых средств нижестоящим бюджетам в форме субвенций. Если установившим льготы федеральным законом или принятым в его исполнение иным нормативным правовым актом обязанность по возмещению платы, не полученной от льготных категорий потребителей, возлагается на субъект Российской Федерации или муниципальное образование, то при недостаточности выделенных на эти цели средств из федерального бюджета взыскание должно осуществляться с Российской Федерации независимо от того, были ли предусмотрены соответствующие расходы в бюджете субъекта Российской Федерации или муниципального образования.

Статьей 44 Федерального закона от 26.12.2005 № 189-ФЗ «О федеральном бюджете на 2006 год» в составе раздела «Межбюджетные трансферты» функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации утверждены субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление расходов на обеспечение равной доступности услуг общественного транспорта на территории соответствующего субъекта Российской Федерации для отдельных

категорий граждан, оказание мер социальной поддержки которых относится к ведению Российской Федерации, в сумме 4 010 127 500 рублей, предоставляемой в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 29.12.2005 № 827 утверждены Правила предоставления, расходования и учета в 2006 году субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление расходов на обеспечение равной доступности услуг общественного транспорта на территории соответствующего субъекта Российской Федерации для отдельных категорий граждан, оказание мер социальной поддержки которых относится к ведению Российской Федерации.

Во исполнение Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ постановлениями администрации города Орла от 03.03.2005 № 762 и от 29.06.2006 № 1170 установлен порядок проезда на транспорте общего пользования по единому социальному проездному билету для отдельных категорий граждан, стоимость такого билета составила 160 рублей.

Переданные из федерального бюджета средства в виде субвенций распределены администрацией города Орла в полном объеме между муниципальными районами (городскими округами) Орловской области и, по мнению предприятия, не покрыли его расходов по предоставлению льгот, финансирование которых отнесено к полномочиям Российской Федерации. Предъявленные расходы в соответствии со статьями 16, 1069, 1071 Гражданского кодекса Российской Федерации являются реальным ущербом.

Методика расчета компенсации затрат транспортных предприятий при перевозке льготных категорий граждан до настоящего времени не разработана. Поэтому в данном случае следует руководствоваться пунктом 56 Порядка заполнения и представления форм федерального государственного статистического наблюдения № 3-автотранс «Сведения о

наличии и использовании автомобильного транспорта», № 65-автотранс «Сведения о продукции автомобильного транспорта», № 1-автотранс «Сведения о работе пассажирского автомобильного транспорта», утвержденного постановлением Росстата России от 19.01.2007 № 9, в соответствии с которым, если в городе имеется несколько организаций, осуществляющих перевозки пассажиров автобусами (а также городским наземным электрическим транспортом) во внутригородском сообщении, то при действии единого тарифа и единых разовых проездных билетов (в том числе социальных проездных билетов) и при перевозках пассажиров, пользующихся правом бесплатного проезда, количество перевезенных пассажиров распределяется территориальным органом исполнительной власти (или уполномоченным на это лицом), выполняющим функцию заказчика по организации перевозок пассажиров, между отдельными пассажирскими предприятиями (автобусными, троллейбусными и трамвайными) пропорционально выполненной работе на линии.

Поскольку в городе Орле несколько видов транспорта (трамвай, троллейбус, автобус), администрация распределила компенсации выпадающих доходов от предоставления проезда по льготным месячным проездным билетам в следующем соотношении: МУП «ТТП» – 79,2 процента, МУ «ПАТО-1» – 20,8 процента.

Согласно установленным тарифам на перевозку льготных категорий граждан в размере 160 рублей выпадающие доходы у предприятия образуются из разницы между стоимостью месячного проездного билета на автобус и стоимостью единого месячного социального проездного билета, что до 01.07.2007 составляло 10 рублей, после 01.07.2007 – 140 рублей.

Вывод судов о пропуске истцом срока исковой давности не соответствует практике, установленной постановлениями Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 12.05.2009 № 514/09, от 26.05.2009 № 15759/08.

По настоящему делу предприятием заявлено исковое требование о взыскании с Российской Федерации расходов, возникших в связи с перевозкой в 2006 году федеральных льготников и недостаточной компенсацией расходов транспортной организации на их перевозку.

Компенсация расходов истца производилась из федерального бюджета, следовательно, при определении начала исчисления срока исковой давности необходимо руководствоваться Бюджетным кодексом Российской Федерации.

В силу статьи 12 Бюджетного кодекса Российской Федерации годовой бюджет составляется на один финансовый год, который соответствует календарному году и длится с 1 января по 31 декабря.

Исполнение федерального бюджета завершается 31 декабря (статья 264 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Судом установлен факт получения истцом денежных средств на компенсацию указанных льгот за счет средств федерального бюджета на 2006 год, нормативный акт о бюджете действует в течение календарного года, поэтому финансирование соответствующих расходов по компенсации льгот могло быть осуществлено в любой период времени в пределах финансового года.

О нарушении права на получение компенсации за предоставленные в 2006 году льготы предприятие могло и должно было узнать по окончании финансового года – не позднее 01.01.2007. С этой даты согласно статье 200 Гражданского кодекса Российской Федерации и с учетом требований статьи 12 Бюджетного кодекса Российской Федерации следует исчислять срок исковой давности.

Поскольку исковое заявление подано в арбитражный суд 13.10.2009, то трехгодичный срок исковой давности, установленный статьей 196 Гражданского кодекса Российской Федерации, по требованию за 2006 год не истек.

При названных обстоятельствах оспариваемые судебные акты нарушают единообразие в толковании и применении арбитражными судами норм права и в силу пункта 1 части 1 статьи 304 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации подлежат отмене.

Дело подлежит передаче на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

Суду при новом рассмотрении дела следует проверить расчет расходов, понесенных предприятием вследствие предоставления льгот отдельным категориям потребителей.

При этом расходы транспортной организации определяются исходя из разницы между полной стоимостью и льготной стоимостью одного проездного билета в месяц и доли данного предприятия в общем количестве перевозок пассажиров льготных категорий (20,8 процента).

Поскольку льготные категории граждан приобретают проездной билет за 160 рублей, предприятие не вправе от этой суммы исчислять выпадающие доходы.

Содержащееся в настоящем постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации толкование правовых норм является общеобязательным и подлежит применению арбитражными судами при рассмотрении аналогичных дел.

Учитывая изложенное и руководствуясь статьей 303, пунктом 2 части 1 статьи 305, статьей 306 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации

ПОСТАНОВИЛ:

решение Арбитражного суда города Москвы от 14.04.2010 по делу № А40-134840/09-55-1031, постановление Девятого арбитражного

апелляционного суда от 15.07.2010 и постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 22.11.2010 по тому же делу отменить.

Дело передать на новое рассмотрение в Арбитражный суд города Москвы.

Председательствующий

А.А. Иванов