



ВЫСШИЙ АРБИТРАЖНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

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 – Дубчак 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 участвующих 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.

Выводы 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 заявлениях, 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 заявлениях, 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 исполнять 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 принятое 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.

Доводы и ссылки на обстоятельства, приведенные мэром Москвы по настоящему делу, не могут служить подтверждением обоснованности

оспариваемого распоряжения, следовательно, суды апелляционной и кассационной инстанций правомерно 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