

Печать

Решение по гражданскому делу - апелляция

Информация по делу

Дело № 66а-1626/2021

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

27 мая 2021 года

Судебная коллегия по административным делам Первого апелляционного суда общей юрисдикции в составе:

председательствующего Ковалёвой Ю.В.,

судей ФИО12, Корпачевой Е.С.

при секретаре Никишовой О.И.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело № За-421/2020 по административному исковому заявлению индивидуального предпринимателя Геворкяна Геворка Грайоровича, Воробьева Артема Александровича о признании недействующим пункта 2.9.1 Правил благоустройства территории муниципального образования город Тула, утвержденных решением Тульской городской Думы от 31 января 2018 года № 47/1156, по апелляционной жалобе индивидуального предпринимателя Геворкяна Геворка Грайоровича, Воробьева Артема Александровича на решение Тульского областного суда от 9 ноября 2020 года, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Кудряшова В.К., объяснения представителей индивидуального предпринимателя Геворкяна Геворка Грайоровича и Воробьева Артема Александровича – Дмитриева Д.А. и Мамонтова Д.Н., поддержавших доводы апелляционной жалобы, объяснения представителя Тульского городской Думы Крючковой И.Н., представителя администрации города Тулы Бурмистрова О.Н., возражавших против доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Остарковой Т.А., полагавшей решение суда подлежащим отмене, судебная коллегия по административным делам

установила:

решением Тульской городской Думы от ДД.ММ.ГТТГ № утверждены Правила благоустройства территории муниципального образования город Тула. Текст документа опубликован в издании «Официальный сайт муниципального образования город Тула» <http://www.npacity.tula.ru>, 05 февраля 2018 года.

Решением Тульской городской Думы от 28 мая 2019 года № 68/1589 в указанные выше Правила благоустройства внесены изменения. Пункт 2.9.1 Правил дополнен абзацем следующего содержания:

«Запрещено размещение нестационарных торговых объектов на придомовых территориях многоквартирных домов, за исключением случаев, установленных действующим законодательством».

Решение опубликовано в бюллетене «Официальный вестник муниципального образования город Тула» 04 июня 2019 года № 22 (48).

Индивидуальный предприниматель Геворкян Г.Г. и Воробьев А.А. обратились в Тульский областной суд с административным исковым заявлением, в котором просили признать

недействующим со дня принятия пункт 2.9.1 вышеуказанных Правил в той части, в которой он устанавливает запрет на размещение нестационарных торговых объектов на придомовых территориях многоквартирных домов, ссылаясь на то, что Воробьев А.А. является жителем многоквартирного дома по адресу: <адрес>. ДД.ММ.ГГГГ советом многоквартирного жилого дома с Геворкяном Г.Г. заключен договор аренды общедомового имущества № - земельного участка, находящегося в общей долевой собственности, по указанному выше адресу, размером <данные изъяты> кв. м под торговый павильон для осуществления торговли овощами, фруктами, сухофруктами. Указали на противоречие оспариваемого нормативно-правового акта положениям Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации, Земельного кодекса Российской Федерации, Жилищного кодекса Российской Федерации, Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации».

Решением Тульского областного суда от 9 ноября 2020 года в удовлетворении административного искового заявления отказано.

В апелляционной жалобе индивидуальный предприниматель Геворкян Г.Г. и Воробьев А.А. просят судебный акт отменить, принять новое решение, которым административное исковое заявление удовлетворить, указывая на то, что у органов местного самоуправления нет полномочий вводить абсолютный (недифференцированный) запрет на размещение нестационарных торговых объектов на придомовой территории многоквартирного дома, а любой другой запрет может быть продиктован исключительно целями повышения комфортности условий проживания. При решении вопроса о размещении нестационарных торговых объектов местные власти должны стремиться к наилучшему удовлетворению потребностей населения в получении товаров и услуг и искать баланс интересов бизнеса и местного сообщества. С другой стороны, торговая деятельность на придомовой территории многоквартирного дома допускается лишь как дополнение к основным видам ее благоустройства (озеленение, организация мест для отдыха и т.д.) и не может подменять их или препятствовать их осуществлению.

Обращают внимание на то, что решение вопросов благоустройства, имеющих объективно широкий, комплексный характер, не может сопровождаться установлением правил, влекущих ограничения и запреты в отношении самого существа, основных характеристик, непосредственно не связанных с обустройством среды обитания городского сообщества видов деятельности, осуществляемых на основании соответствующего отраслевого (специального) законодательства.

Презумпция лучшей осведомленности органов местного самоуправления городского округа об условиях обеспечения благоустроенной среды проживания граждан по месту жительства, чем сами собственники помещений многоквартирного жилого дома, не имеет под собой разумных оснований и вступает в противоречие с лежащим в основе самого местного самоуправления принципом subsidiarity.

Конституционный Суд Российской Федерации в своих определениях подтвердил значимость принципа связанности органов местного самоуправления законом и правом, что предполагает допустимость реализации задач в сфере благоустройства, если это сопряжено с ограничением конституционных прав, лишь способами, прямо предусмотренными законом, и, соответственно, недопустимость самостоятельного расширения органами местного самоуправления своей регулятивной компетенции в отношении воздействия на правовой статус личности. Органы местного самоуправления не вправе «выводить» новые ограничения из общих норм, а правомочны устанавливать лишь такие ограничения (запреты), которые в явной форме выражены в нормах федерального права.

Относительно апелляционной жалобы прокуратурой Тульской области и Тульской городской Думой представлены письменные возражения о необоснованности ее доводов и законности судебного решения.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, судебная коллегия по административным делам Первого апелляционного суда общей юрисдикции

приходит к следующим выводам.

В силу статьи 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления самостоятельно решают вопросы местного значения.

Общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, государственные гарантии его осуществления определены Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон о местном самоуправлении).

В соответствии с пунктом 25 части 1 статьи 16 Федерального закона о местном самоуправлении к вопросам местного значения городского округа относится утверждение правил благоустройства территории муниципального, городского округа, осуществление контроля за их соблюдением, организация благоустройства территории муниципального, городского округа в соответствии с указанными правилами.

Согласно части 1 статьи 45.1 Федерального закона о местном самоуправлении правила благоустройства территории муниципального образования утверждаются представительным органом соответствующего муниципального образования.

Утверждение правил благоустройства территории муниципального образования в силу пункта 11 части 6 статьи 36 Устава муниципального образования город Тула находится в исключительной компетенции Тульской городской Думы.

С учетом приведенных правовых норм суд первой инстанции, проверив соблюдение порядка принятия оспариваемого правового акта, сделал верный вывод о его принятии уполномоченным органом в соответствующей форме, не усмотрев процедурных нарушений при его принятии.

Согласно части 1 статьи 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации с административным иском заявлением о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части вправе обратиться лица, в отношении которых применен этот акт, а также лица, которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, если они полагают, что этим актом нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы.

Судом установлено, что между индивидуальным предпринимателем Геворкяном Г.Г. (арендатор) и председателем совета многоквартирного дома Воробьевым А.А., действующим на основании решения собственников помещений, ДД.ММ.ГГГГ заключен договор №, согласно которому арендатору во временное пользование предоставлен земельный участок, находящийся в общей долевой собственности, расположенный по адресу: <адрес>, в размере <данные изъяты> кв. м под торговый павильон для осуществления торговли овощами, фруктами и сухофруктами.

В силу пункта 36 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации благоустройство территории - деятельность по реализации комплекса мероприятий, установленного правилами благоустройства территории муниципального образования, направленная на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан, по поддержанию и улучшению санитарного и эстетического состояния территории муниципального образования, по содержанию территорий населенных пунктов и расположенных на таких территориях объектов, в том числе территорий общего пользования, земельных участков, зданий, строений, сооружений, прилегающих территорий.

При этом действующим законодательством к элементам благоустройства отнесены и нестационарные торговые объекты (пункт 38 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Частью 7 статьи 10 Федерального закона от 28 декабря 2009 года № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон о торговой деятельности) предусмотрено, что порядок размещения и использования нестационарных торговых объектов на земельном участке, находящихся в частной собственности, устанавливается собственником стационарного торгового объекта, иного здания, строения, сооружения или земельного участка с учетом требований, определенных законодательством Российской Федерации;

Из положений пункта 2 статьи 209 во взаимосвязи с пунктом 1 статьи 260 Гражданского кодекса Российской Федерации следует, что собственники земельного участка вправе по своему усмотрению совершать в отношении него любые действия (в том числе сдавать в аренду), не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц.

В силу положений пункта 4 части 1 статьи 36 Жилищного кодекса Российской Федерации собственникам помещений в многоквартирном доме принадлежит на праве общей долевой собственности общее имущество в многоквартирном доме, в том числе земельный участок, на котором расположен данный дом, с элементами озеленения и благоустройства, иные предназначенные для обслуживания, эксплуатации и благоустройства данного дома и расположенные на указанном земельном участке объекты.

Согласно части 1 статьи 16 Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» в существующей застройке поселений земельный участок, на котором расположены многоквартирный дом и иные входящие в состав такого дома объекты недвижимого имущества, является общей долевой собственностью собственников помещений в многоквартирном доме.

Земельный кодекс Российской Федерации предусматривает для собственников земельных участков право свободно владеть, пользоваться и распоряжаться землей, если это не наносит ущерб окружающей среде, в том числе право возводить здания и сооружения (подпункт 4 пункта 1 статьи 1 и статья 40).

Из содержания вышеприведенных норм следует, что собственники помещений в многоквартирном доме вправе предоставлять принадлежащий им земельный участок (его часть) для размещения нестационарных торговых объектов.

Отказывая в удовлетворении административного искового заявления, суд исходил из того, что органы местного самоуправления, реализуя полномочия по разработке и утверждению правил благоустройства, не лишены права устанавливать требования к размещению нестационарных торговых объектов, а оспариваемая норма не содержит положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, оспариваемый нормативный правовой акт регулирует общественные отношения в сфере обеспечения, в том числе эстетического состояния территорий муниципального образования.

При этом суд сослался на Санитарно-эпидемиологические требования, предъявляемые к условиям проживания в жилых зданиях и помещениях СанПин 2.1.2.2645-10, которые запрещают размещать любые предприятия торговли и общественного питания, включая палатки, киоски, ларьки, мини-рынки, павильоны на территории дворов жилых зданий (пункт 2.10 раздела 2).

Судебная коллегия по административным делам Первого апелляционного суда общей юрисдикции с таким выводом суда первой инстанции согласиться не может и считает его ошибочным, основанным на неправильном применении норм материального права.

В силу пункта 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основанием для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части является его несоответствие иному нормативному правовому акту,

имеющему большую юридическую силу.

Согласно пункту 15 части 1 статьи 16 Федерального закона о местном самоуправлении к вопросам местного значения городского округа относятся создание условий для обеспечения жителей городского округа услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания.

Частью 2 статьи 6 Федерального закона о торговой деятельности предусмотрено, что органы местного самоуправления в области регулирования торговой деятельности создают условия для обеспечения жителей муниципального образования услугами торговли.

Действующее федеральное законодательство не содержит как такового запрета на размещение торговых объектов в границах придомовой территории многоквартирного дома.

Конституционный Суд Российской Федерации в своем определении от 5 декабря 2019 года № 3273-О изложил правую позицию, согласно которой положения части 7 статьи 10 Федерального закона о торговой деятельности по их буквальному смыслу и в системной связи с общедозволительными нормами Гражданского кодекса Российской Федерации (статьи 1, 9, 209, 260 и др.), Земельного кодекса Российской Федерации (статья 40) и Жилищного кодекса Российской Федерации (статья 36) не предполагают возможности для органов местного самоуправления, вопреки их конституционному предназначению и конституционному разграничению компетенции между Российской Федерацией, ее субъектами и органами местного самоуправления в сфере регулирования имущественных правоотношений, самостоятельно, в качестве первичного нормотворчества, вводить несоразмерные ограничения нестационарной торговли на придомовой территории, создавая тем самым произвольные препятствия для осуществления законной предпринимательской деятельности и ограничивая право собственника (участников долевой собственности) распоряжаться своим имуществом (статья 34; статья 35; статья 55, часть 3, Конституции Российской Федерации).

При этом Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу о том, что органы местного самоуправления не обладают полномочиями по установлению в правилах благоустройства территории муниципального образования абсолютного (недифференцированного) запрета на размещение нестационарных торговых объектов на земельных участках, относящихся к придомовой территории многоквартирного дома, при условии, что собственниками этих участков выражено их согласие на размещение таких объектов и соблюдены обязательные требования, определенные законодательством Российской Федерации.

Пунктом 2.10 СанПин 2.1.2.2645-10 (которые постановлением Правительства Российской Федерации от 8 октября 2020 года № 1631 признаны недействующими с 1 марта 2021 года) был установлен запрет на размещение объектов торговли на территории дворов жилых зданий, а не придомовой территории.

Между тем понятия «придомовая территория», и понятие «внутридворовая территория» - не идентичны по содержанию.

Так, к придомовой территории по общему правилу относят земельный участок, на котором расположен многоквартирный дом, с элементами озеленения и благоустройства, иными объектами, предназначенными для обслуживания и эксплуатации этого дома (п. 24 Правил оказания услуг и выполнения работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 03 апреля 2013 года № 290).

Под дворовой территорией понимается территория, прилегающая к жилому зданию и находящаяся в общем пользовании проживающих в нем лиц, ограниченная по периметру жилыми зданиями, строениями, сооружениями или ограждениями (п. 1.2 Общих рекомендаций к процессу инвентаризации территории поселений, городских округов в целях формирования муниципальных

программ формирования современной городской среды на 2018 - 2022 гг., утвержденные Минстроем России).

Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 19 апреля 2021 года № 14-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 209 Гражданского кодекса Российской Федерации, части 7 статьи 10 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», а также абзаца двадцать второго части 1 статьи 2, пункта 25 части 1 статьи 16 и пункта 3 части 2 статьи 45.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобами граждан Г.С. Дадашова, И.Н. Касимова и других» признал пункт 2 статьи 209 Гражданского кодекса Российской Федерации, часть 7 статьи 10 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», а также абзац двадцать второй части 1 статьи 2, пункт 25 части 1 статьи 16 и пункт 3 части 2 статьи 45.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не противоречащими Конституции Российской Федерации постольку, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу они предполагают, что при установлении органами местного самоуправления в правилах благоустройства территории городского округа таких положений, которые касаются размещения нестационарных торговых объектов на земельных участках, относящихся к придомовой территории многоквартирного дома:

не должна полностью исключаться возможность для собственников образованных в надлежащем порядке и поставленных на государственный кадастровый учет земельных участков принять решение о размещении на них нестационарных торговых объектов, если это не нарушает обязательные требования, предусмотренные законодательством Российской Федерации;

допускается воспроизводить в правилах благоустройства положения обязательных требований, предусмотренных законодательством Российской Федерации, сохраняющих свою юридическую силу, при условии, что это не ведет к установлению запретов и ограничений сверх предусмотренных данными обязательными требованиями;

могут предусматриваться требования к удаленности нестационарных торговых объектов от зданий и сооружений, к сочетанию нестационарных торговых объектов с иными элементами благоустройства, к внешнему облику и техническим (конструктивным) особенностям нестационарных торговых объектов и тому подобные требования;

не должны устанавливаться такие требования, которые могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

С учетом изложенного судебная коллегия полагает подлежащим отмене решение суда первой инстанции с вынесением нового решения об удовлетворении административного искового заявления о признании не действующим пункта 2.9.1 Правил благоустройства территории муниципального образования город Тула, утвержденных решением Тульской городской Думы от 31 января 2018 года № 47/1156, в той части, в которой он устанавливает запрет на размещение нестационарных торговых объектов на земельных участках, образованных в надлежащем порядке и поставленных на государственный кадастровый учет, относящихся к придомовой территории многоквартирного дома.

Исходя из разъяснений Пленума Верховного Суда Российской Федерации, содержащихся в абзаце третьем пункта 38 постановления от 25 декабря 2018 года № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», судебная коллегия, считает, что он подлежит признанию не действующим с даты принятия настоящего апелляционного определения.

Руководствуясь статьями 309 - 311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, судебная коллегия по административным делам Первого апелляционного суда общей юрисдикции

определила:

решение Тульского областного суда от 9 ноября 2020 года отменить и принять по делу новое решение, которым признать недействующим со дня принятия настоящего апелляционного определения пункт 2.9.1 Правил благоустройства территории муниципального образования город Тула, утвержденных решением Тульской городской Думы от 31 января 2018 года № 47/1156, в той части, в которой он устанавливает запрет на размещение нестационарных торговых объектов на земельных участках, образованных в надлежащем порядке и поставленных на государственный кадастровый учет, относящихся к придомовой территории многоквартирного дома.

Настоящее апелляционное определение подлежит опубликованию в течение месяца со дня его вынесения в Официальном вестнике муниципального образования город Тула и размещению на официальном сайте муниципального образования город Тула <http://www.npacity.tula.ru>.

Кассационная жалоба может быть подана в Первый кассационный суд общей юрисдикции в течение шести месяцев со дня вынесения апелляционного определения через суд первой инстанции.

Председательствующий

Судьи