v-05 NPA.qxd 13.05.2008 9:40 Page 279

РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Арбитражный суд Республики Хакасия
Решение
Дело № А74-1959/2007
г. Абакан, 29 октября 2007 г.

Резолютивная часть решения объявлена 25 октября 2007 г. Решение в полном объеме изготовлено 29 октября 2007 г.

Арбитражный суд Республики Хакасия в составе: председательствующего судьи Сидельниковой Т.Н., судей Каспирович Е.В., Хабибулиной Ю.В., при ведении протокола судебного заседания судьей Сидельниковой Т.Н., рассмотрел в открытом судебном заседании дело по заявлению индивидуального предпринимателя Мельниковой Фаины Фадеевны, г. Абакан, к администрации г. Абакана, г. Абакан, мэру г. Абакана, г. Абакан, об оспаривании постановлений мэра г. Абакана от 18.05.2007 № 902 «О внесении изменений в Правила работы мелкорозничной торговой сети на территории города Абакана», от 04.06.2007 № 1026 «О внесении изменений и дополнений в Правила работы мелкорозничной торговой сети на территории города Абакана» и распоряжения от 18.05.2005 № 216-р «О комиссии по принятию решений о размещении объектов передвижной мелкорозничной торговой сети на территории города Абакана».

В деле участвует прокурор Республики Хакасия, г. Абакан.

В открытом судебном заседании принимали участие:

— индивидуальный предприниматель Мельникова Ф.Ф., свидетельство о внесении записи в Единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей от 15.11.2004 серии 19 № 0159885;

— представитель администрации г. Абакана Макаревич А.А. по доверенности от 05.07.2007 № 937;

— представитель мэра г. Абакана Жуганов Д.О. по доверенности от 19.09.2007 № 1287;

— представитель прокурора Республики Хакасия Гончаренко С.Ю., поручение от 01.10.2007 № 8/3-8-07, служебное удостоверение № 89447.

Индивидуальный предприниматель Мельникова Фаина Фадеевна обратилась в арбитражный суд с заявлением к администрации г. Абакана и мэру г. Абакана о признании незаконными и отмене постановлений мэра г. Абакана от 18.05.2007 № 902 «О внесении изменений в Правила работы мелкорозничной торговой сети на территории города Абакана», от 04.06.2007 № 1026 «О внесении изменений и дополнений в Правила работы мелкорозничной торговой се-

Loaded: 27-04-2024 AMt 04:24:43

v-05 NPA.qxd 13.05.2008 9:40 Page 280

ти на территории города Абакана», а также распоряжения от 18.05.2005 № 216-Р «О комиссии по принятию решений о размещении объектов передвижной мелкорозничной торговой сети на территории города Абакана».

В судебном заседании 01.10.2007 индивидуальный предприниматель Мельникова Ф.Ф. по предложению арбитражного суда представила письменное заявление о признании недействующими оспариваемых нормативных правовых актов в полном объеме.

По мнению заявителя, оспариваемые нормативные правовые акта приняты с нарушением пункта 1 статьи 34 Конституции Российской Федерации, Указа Президента Российской Федерации от 29.01.1992 № 65 «О свободе торговли», статьи 2 Гражданского кодекса Российской Федерации, Закона Республики Хакасия от 15.03.2004 № 17, статьи 23 Устава г. Абакана, поскольку в названных правовых актах отсутствует требование о наличии разрешения на торговлю. Деятельность предпринимателя Мельниковой Ф.Ф. не регулируется положениями Федерального закона от 08.08.2001 «О лицензировании отдельных видов деятельности», поскольку код осуществляемой ею предпринимательской деятельности 07.

Индивидуальный предприниматель Мельникова Ф.Ф. не оспаривает полномочия мэра г. Абакана, администрации г. Абакана на решение вопросов в сфере организации торговли, но полагает, что оспариваемые нормативные правовые акты, содержащие требование о наличии разрешения на торговлю, нарушают ее право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

В ходе рассмотрения дела индивидуальный предприниматель Мельникова Ф.Ф. дополнила основания требования и указала, что в районе дома № 18 по ул. Советская, где она осуществляет торговлю с лотка (переносного прилавка), осуществляют торговлю и другие граждане. Поскольку должностные лица администрации г. Абакана принимают меры к прекращению торговли только в отношении заявительницы, Мельникова Ф.Ф. полагает, что администрация фактически разрешила иным лицам торговлю в месте, не отведенном для этих целей. В подтверждение довода индивидуальный предприниматель Мельникова Ф.Ф. представила фотографии (приложения № 1а, 9, 116, 13а, 136, 13в к заявлению от 01.10.2007).

Согласно пояснениям индивидуального предпринимателя Мельниковой Ф.Ф. требование об оспаривании нормативных правовых актов адресовано мэру г. Абакана и администрации г. Абакана. Оснований для исключения из состава ответчиков мэра или администрации, главой которой мэр г. Абакана является, заявитель не усматривает и просит рассмотреть требования к указанным им лицам.

В судебном заседании 25.10.2007 индивидуальный предприниматель Мельникова Ф.Ф. заявила об оспаривании статьи 40 Закона Республики Хакасия от

Loaded: 27-04-2024 AMt 04:24:43

v-05 NPA.qxd 13.05.2008 9:40 Page 281

15.03.2004 № 17 «Об административных правонарушениях» и постановления мэра г. Абакана от 17.05.2005 № 859 «Об утверждении Правил работы мелкорозничной торговой сети на территории города Абакана» в редакции постановлений от 18.05.2007 № 902 и от 04.06.2007 № 1026 в части пунктов 1.4, 1.5, 1.6, 1.7 Правил работы мелкорозничной торговой сети на территории г. Абакана.

Применительно к постановлению мэра г. Абакана от 17.05.2005 № 859 арбитражный суд не установил изменение предмета иска в порядке статьи 49 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации и расценил это требование как вновь заявленное.

Требование об оспаривании статьи 40 Закона Республики Хакасия от 15.03.2004 № 17 «Об административных правонарушениях» не подлежит рассмотрению в арбитражном суде, так как в силу пункта 2 части 1 статьи 26 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации гражданские дела об оспаривании нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, затрагивающих права, свободы и законные интересы граждан и организаций, подсудны Верховному суду Республики Хакасия.

С учетом приведенных обстоятельств арбитражный суд не принял к рассмотрению вновь заявленные требования и рассмотрел по существу требования об оспаривании постановлений мэра г. Абакана от 18.05.2007 № 902 «О внесении изменений в Правила работы мелкорозничной торговой сети на территории города Абакана», от 04.06.2007 № 1026 «О внесении изменений и дополнений в Правила работы мелкорозничной торговой сети на территории города Абакана» и распоряжения от 18.05.2005 № 216-Р «О комиссии по принятию решений о размещении объектов передвижной мелкорозничной торговой сети на территории города Абакана».

Администрация г. Абакана не согласна с требованиями индивидуального предпринимателя Мельниковой Ф.Ф., представила отзыв на заявление, в котором указала, что в соответствии со статьями 130, 131, 132 Конституции Российской Федерации, статьей 1, пунктом 4 статьи 8 Закона Республики Хакасия от 05.05.2004 № 20 «Об административно-территориальном устройстве Республики Хакасия» в г. Абакане должно осуществляться местное самоуправление.

Пунктом 10 статьи 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к иным вопросам местного значения поселения отнесено создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания.

Пунктом 3 статьи 45 Устава г. Абакана администрация г. Абакана уполномочена определять места уличной мелкорозничной торговли. В связи с тем, что мэр г. Абакана руководит администрацией г. Абакана, он вправе издавать нормативные правовые акты.

Loaded: 27-04-2024 AMt 04:24:43

v-05 NPA.qxd 13.05.2008 9:40 Page 282

В соответствии с пунктом 2 статьи 38 Устава постановления издаются по вопросам деятельности администрации г. Абакана и подписываются наименованием должности — мэр г. Абакана.

Постановлением мэра г. Абакана от 17.05.2005 № 859 утверждены Правила работы мелкорозничной торговой сети на территории г. Абакана (далее — Правила работы), пункт 1.6 которых устанавливает, что места размещения передвижной мелкорозничной торговой сети на территории г. Абакана утверждает Комиссия по принятию решений о размещении объектов передвижной мелкорозничной торговли.

Как орган, уполномоченный собственником, администрация г. Абакана распоряжается землей и следит за осуществлением торговли на ней. В соответствии с пунктом 1.5 Правил работы торговля разрешена только в отведенных местах: на организованных территориях городских рынков, мини-рынков, на ярмарках и других организованных мероприятиях с палаток, трейлеров, автолавок, автоцистерн, тележек, лотков, корзин и другого специального оборудования. На торговлю в этих местах разрешения не требуется.

Администрация г. Абакана организует рынки в соответствии с планом, предусматривающим организацию рынков на территории Республики Хакасия, а также в соответствии с архитектурными, градостроительными и строительными нормами и правилами, проектами планировки и благоустройства, исходя из необходимости обеспечения населения г. Абакана теми или иными товарами.

В случае если предприниматель или юридическое лицо желают осуществлять торговлю в месте, не отведенном специально для этих целей, им при размещении своего торгового места необходимо выполнить аналогичные условия, что и при организации рынка.

Для удобства продавцов мэр г. Абакана издал распоряжение № 216-р о создании комиссии, которая следит за соблюдением всех требований при осуществлении мелкорозничной торговли и определяет места для размещения объектов передвижной мелкорозничной торговли.

С учетом изложенных обстоятельств администрация г. Абакана полагает, что нормативные правовые акты соответствуют требованиям Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации, не нарушают права и законные интересы заявителя. В рассматриваемой ситуации индивидуальному предпринимателю Мельниковой Ф.Ф. необходимо получить разрешение на осуществление торговли в месте, не отведенном специально для целей торговли.

Кроме того, администрация г. Абакана указала, что индивидуальный предприниматель Мельникова Ф.Ф. не обозначила в заявлении права и законные интересы в сфере предпринимательской деятельности, которые нарушены оспариваемыми правовыми актами.

Loaded: 27-04-2024 AMt 04:24:43

v-05 NPA.qxd 13.05.2008 9:40 Page 283

В ходе рассмотрения дела представитель администрации г. Абакана поддержал доводы, приведенные в отзыве на заявление. По вопросу о статусе распоряжения от 18.05.2005 № 216-р представитель администрации г. Абакана поддержал позицию прокурора и пояснил, что документ не является нормативным правовым актом.

Дополнительно представитель администрации г. Абакана пояснил, что иным субъектам разрешения на торговлю в районе ул. Советская, 18 в г. Абакане не выдавались. 19.05.2005 комиссией по принятию решений о размещении объектов передвижной мелкорозничной торговой сети принято решение о предоставлении площадок для организации продажи кваса из цистерн. Применительно к ул. Советская торговля квасом разрешена в трех местах: на пересечении с ул. Некрасова, в районе магазина «Хакасия» и в районе минирынка «Сибирская новь».

Представитель мэра г. Абакана представил отзыв на заявление индивидуального предпринимателя Мельниковой Ф.Ф., в котором привел доводы о несостоятельности требований заявителя. По мнению мэра г. Абакана, оспариваемые постановления и распоряжение приняты в пределах предоставленных полномочий, ограничения в сфере мелкорозничной торговли введены в соответствии с федеральным законодательством.

К отзыву приложена копия протокола заседания комиссии по принятию решений о размещении объектов передвижной мелкорозничной торговой сети на территории г. Абакана от 22.07.2007 № 15, согласно которому комиссия рассмотрела заявление индивидуального предпринимателя Мельниковой Ф.Ф. о выдаче ей разрешения на размещение лотка на прилегающей территории дома № 18 по ул. Советская в г. Абакане и отказала в размещении объекта мелкорозничной торговли в указанном месте со ссылкой на необходимость организации газонов, парковки автотранспорта, тротуаров с учетом пешеходной зоны и транзитных потоков в направлении МУ «Абаканский рынок» и прилегающего сквера.

Кроме того, комиссия сослалась на требования СНиП 2.07.01-89 «Градостроительство и застройка городских и сельских поселений», в соответствии с которыми на пешеходных переходах и участках примыкания улиц и дорог должны быть предусмотрены треугольники видимости. В пределах треугольников видимости не допускается размещение каких-либо сооружений, передвижных предметов, малых архитектурных форм.

В ходе рассмотрения дела представитель мэра г. Абакана поддержал доводы, приведенные в отзыве, и просил отказать в удовлетворении требований заявителя. По вопросу о статусе распоряжения от 18.05.2005 № 216-р представитель мэра г. Абакана поддержал позицию прокурора и пояснил, что документ не является нормативным правовым актом, не устанавливает какие-либо новые ограничения в части размещения объектов мелкорозничной торговли.

Прокурор Республики Хакасия представил отзыв на заявление индивидуального предпринимателя Мельниковой Ф.Ф., в котором указал, что оспариваемые

Loaded: 27-04-2024 AMt 04:24:43

v-05 NPA.qxd 13.05.2008 9:40 Page 284

мые заявителем постановления мэра г. Абакана от 18.05.2007 № 902 и 04.06.2007 № 1026 относятся к нормативным правовым актам, приняты в пределах предоставленных полномочий, не противоречат требованиям Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», не нарушают права и законные интересы индивидуального предпринимателя Мельниковой Ф.Ф.

По поводу распоряжения мэра г. Абакана от 18.05.2005 № 216-р прокурор указал, что предметом правового регулирования являются компетенция, порядок работы комиссии по принятию решений о размещении объектов передвижной мелкорозничной торговой сети на территории г. Абакана. Вследствие этого распоряжение не является нормативным правовым актом и может быть обжаловано заявителем в порядке главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации. Довод индивидуального предпринимателя Мельниковой Ф.Ф. о том, что оспариваемое распоряжение препятствует всем желающим осуществлять предпринимательскую деятельность по мелкорозничной торговле, прокурор полагает несостоятельным, так как в распоряжении не установлены основания выдачи либо для отказа в выдаче разрешений на осуществление мелкорозничной торговли. Вследствие этого прокурор считает, что законные права и интересы заявителя не нарушены.

В судебном заседании представитель прокурора поддержал приведенные в отзыве доводы.

Арбитражный суд установил, что 23.05.1997 Мельникова Фаина Фадеевна зарегистрирована в качестве индивидуального предпринимателя, осуществляющего свою деятельность без образования юридического лица, Регистрационной палатой администрации г. Абакана, Мельниковой Ф.Ф. выдано свидетельство № 10605.

15.11.2004 Межрайонная инспекция Министерства Российской Федерации по налогам и сборам № 1 по Республике Хакасия внесла запись о Мельниковой Ф.Ф. в Единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей и выдала свидетельство серии 19 № 0159885.

Указанные обстоятельства установлены арбитражным судом при исследовании свидетельства от 15.11.2004 серии 19 № 0159885 о внесении записи в Единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей и выписки из Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей.

В качестве основного вида деятельности индивидуального предпринимателя Мельниковой Ф.Ф. в Едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей обозначена розничная торговля в палатках и на рынках.

Из пояснений индивидуального предпринимателя Мельниковой Ф.Ф., представителей администрации г. Абакана, мэра г. Абакана, из постановления Третьего апелляционного суда от 24.09.2007 по делу № А74-1261/2007/03АП-407/2007 (страница 6), постановления Федерального арбитражного суда

Loaded: 27-04-2024 AMt 04:24:43

v-05 NPA.qxd 13.05.2008 9:40 Page 285

Восточно-Сибирского округа от 10.10.2007 по делу № А74-1129/2007-Ф02-6515/2007 (страницы 2, 4) следует, что индивидуальный предприниматель Мельникова Ф.Ф. осуществляет розничную торговлю чулочно-носочными товарами, трикотажными изделиями и галантерейными товарами, размещая лоток с товарами в районе дома № 18 по ул. Советская в г. Абакане.

17.05.2005 мэр г. Абакана издал постановление № 859 «Об утверждении правил работы мелкорозничной торговой сети на территории города Абакана» (далее — Правила работы мелкорозничной торговой сети). Постановление мэра г. Абакана от 17.05.2005 № 859 и Правила работы мелкорозничной торговой сети опубликованы для всеобщего сведения в газете «Абакан» за 20.05.2005 № 53.

В пункте 1.4 Правил работы мелкорозничной торговой сети к мелкорозничной торговой сети отнесены стационарная торговая сеть (киоски, павильоны) и передвижная мелкорозничная сеть (трейлеры, тележки, автолавки, лотки, корзины, автоцистерны, палатки и иные специализированные приспособления).

Постановлением от 18.05.2007 № 902 «О внесении изменений в Правила работы мелкорозничной торговой сети на территории города Абакана» (далее — постановление от 18.05.2007 № 902) редакция пункта 1.4 Правил работы мелкорозничной торговой сети изменена, из перечня объектов передвижной мелкорозничной сети исключены трейлеры. Постановление от 18.05.2007 № 902 опубликовано для всеобщего сведения в газете «Абакан» за 23—29.05.2007 № 20, что подтверждается представленной администрацией г. Абакана копией газеты.

В силу пункта 1.5 Правил работы мелкорозничной торговой сети торговля через передвижную мелкорозничную торговую сеть разрешена только в отведенных местах: на организованных территориях городских рынков, мини-рынков, на ярмарках и других организованных мероприятиях с палаток, трейлеров, автолавок, автоцистерн, тележек, лотков, корзин и другого специального оборудования.

Абзацем вторым названного пункта запрещены выкладка и продажа товаров с коробок, ящиков или другой тары на тротуаре, земле, деревьях, парапетах и деталях зданий, на проезжей части улиц, газонах, территориях, прилегающих к зданиям, где располагаются государственные органы и органы местного самоуправления, историко-архитектурные и скульптурные памятники, детские учреждения.

Пунктом 1.6 Правил работы мелкорозничной торговой сети предусмотрено, что места размещения передвижной мелкорозничной торговой сети на территории г. Абакана утверждает Комиссия по принятию решений о размещении объектов передвижной мелкорозничной торговой сети (далее — Комиссия по принятию решений).

Постановлением мэра г. Абакана от 04.06.2007 № 1026 «О внесении изменений и дополнений в Правила работы мелкорозничной торговой сети на территории

Loaded: 27-04-2024 AMt 04:24:43

v-05 NPA.qxd 13.05.2008 9:40 Page 286

города Абакана» (далее — постановление от 04.06.2007 № 1026) пункт 1.6 дополнен абзацем 2, в соответствии с которым размещение на улицах, площадях, парках и скверах, в иных общественных местах объектов мелкорозничной торговой сети (павильонов, палаток, киосков, прилавков, транспортных средств и т.д.) осуществляется на основании разрешения, решение о выдаче которого принимает Комиссия по принятию решений.

Этим же постановлением в пункте 1.2 Правил работы мелкорозничной торговли скорректирован перечень лиц, на которых распространяются Правила, в него включены юридические лица независимо от организационно-правовой формы, граждане, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, и иные лица, осуществляющие мелкорозничную торговлю на территории г. Абакана.

До указанной даты в перечень входили юридические лица независимо от организационно-правовой формы и физические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица.

Постановление мэра г. Абакана от 04.06.2007 № 1026 опубликовано для всеобщего сведения в газете «Абакан» № 22 за 06—12.07.2007.

Согласно пункту 1.7 Правил работы мелкорозничной торговли состав и Положение о работе Комиссии по принятию решений утверждаются распоряжением мэра г. Абакана.

В соответствии с пунктом 1.7 Правил работы мелкорозничной торговой сети мэр г. Абакана 18.05.2005 издал распоряжение № 216-р «О Комиссии по принятию решений о размещении объектов передвижной мелкорозничной торговой сети на территории города Абакана» (далее — распоряжение от 18.05.2005 № 216-р), которым утвердил состав Комиссии по принятию решений (приложение № 1) и Положение о Комиссии по принятию решений о размещении объектов передвижной мелкорозничной торговой сети на территории г. Абакана (приложение № 2 к распоряжению № 216-р).

Положением о Комиссии по принятию решений определены компетенция и порядок работы Комиссии.

Распоряжение мэра г. Абакана от 18.05.2005 № 216-р с приложениями № 1, 2 опубликовано официально в газете «Абакан» за 06—12.06.2007 № 22.

По приведенным выше основаниям индивидуальный предприниматель Мельникова Ф.Ф. оспаривает распоряжение мэра г. Абакана от 18.05.2005 № 216-р, постановления от 18.05.2007 № 902 и от 04.06.2007 № 1026.

В силу пункта 3 части 1, частей 4, 6 статьи 43 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления») постановления главы местной адми-

Loaded: 27-04-2024 AMt 04:24:43

v-05 NPA.qxd 13.05.2008 9:40 Page 287

нистрации входят в систему муниципальных правовых актов и по своему содержанию и статусу относятся к категории нормативных правовых актов.

Доводы представителей прокурора, администрации и мэра г. Абакана о ненормативном характере оспариваемого распоряжения мэра г. Абакана от 18.05.2005 № 216-р исследованы арбитражным судом.

В соответствии с частью 1 статьи 38 Устава г. Абакана, утвержденного решением Абаканского городского Совета депутатов от 28.12.2005 № 222 в редакции решений Абаканского городского Совета депутатов от 08.11.2006 № 312, от 30.05.2007 № 383 (далее — Устав г. Абакана), мэр г. Абакана в пределах своей компетенции издает постановления и распоряжения.

Постановления издаются по вопросам деятельности администрации г. Абакана, распоряжения — по вопросам организации деятельности органов и структурных подразделений администрации города. Правовые акты подписываются наименованием должности — мэр г. Абакана (части 2, 3 статьи 38 Устава г. Абакана).

Частью 4 статьи 38 Устава г. Абакана предусмотрено, что постановления мэра г. Абакана, затрагивающие права, свободы гражданина и устанавливающие обязанности, подлежат обязательному опубликованию и вступают в силу после их официального опубликования. Иные постановления и распоряжения мэра г. Абакана, принятые в пределах его компетенции, вступают в силу с момента их подписания, если иное не определено самим актом или действующим законодательством.

Аналогичные по своему содержанию, наименованию, порядку вступления в силу правовые акты мэра г. Абакана были предусмотрены пунктами 1—3 статьи 43 Устава г. Абакана, утвержденного решением Абаканского городского Совета депутатов от 30.09.1996 № 163 и действовавшего в редакции решения Абаканского городского Совета депутатов от 26.11.2004 (далее — Устав г. Абакана 1996 г.) на дату вынесения оспариваемого распоряжения от 18.05.2005 № 216-р.

Анализ содержания распоряжения от 18.05.2005 № 216-р свидетельствует, что в приложении № 2 мэр г. Абакана обозначил порядок работы Комиссии по принятию решений о размещении объектов передвижной мелкорозничной торговой сети на территории г. Абакана, ее компетенцию, форму голосования, форму принимаемого решения (протокол). Указанные обстоятельства позволяют расценивать распоряжение от 18.05.2005 № 216-р как правовой акт по вопросам внутриорганизационной деятельности органа или структурного подразделения администрации г. Абакана.

В то же время Комиссия по принятию решений создана мэром г. Абакана с целью реализации полномочий администрации по организации мелкорозничной торговой сети на территории г. Абакана (пункты 1.3, 1.6, 1.7 Правил работы мелкорозничной торговой сети) и в силу прямого указания в пункте 1.6

Loaded: 27-04-2024 AMt 04:24:43

v-05 NPA.qxd 13.05.2008 9:40 Page 288

Правил работы мелкорозничной торговой сети, в пункте 6 Положения о Комиссии решения Комиссии являются правовым основанием для оформления и выдачи организациям и индивидуальным предпринимателям разрешительных документов на право осуществления мелкорозничной торговли на территории г. Абакана.

Вследствие этого имеются основания полагать, что принимаемые Комиссией решения о размещении объектов передвижной мелкорозничной торговой сети непосредственно затрагивают права и законные интересы юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в сфере мелкорозничной торговли на территории муниципального образования города Абакана, а правовой акт мэра г. Абакана в части указания на протокол Комиссии по принятию решений как основание для оформления разрешения на осуществление мелкорозничной торговли адресован не только членам Комиссии, но и неопределенному кругу лиц, которые вправе обратиться с заявлением о выдаче им разрешения на размещение объекта мелкорозничной торговли, рассчитан на многократное применение в процессе реализации полномочий администрации муниципального образования в сфере организации мелкорозничной торговли.

Совокупность перечисленных обстоятельств не позволяет расценить распоряжение мэра г. Абакана от 18.05.2005 № 216-р в качестве правового акта, регулирующего исключительно внутриорганизационные вопросы деятельности Комиссии как структуры, созданной администрацией г. Абакана.

Учитывая изложенное, арбитражный суд пришел к выводу, что независимо от формы, основного предмета правового регулирования распоряжение мэра г. Абакана от 18.05.2005 № 216-р содержит элементы нормативного правового акта, может быть оспорено в порядке главы 23 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, и рассмотрел требование индивидуального предпринимателя Мельниковой Ф.Ф. по существу.

Частью 1 статьи 192 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации предусмотрено, что граждане, организации и иные лица вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействующим нормативного правового акта, принятого государственным органом, органом местного самоуправления, иным органом, должностным лицом, если полагают, что оспариваемый нормативный правовой акт или отдельные его положения не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, и нарушают их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности или создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

Согласно части 3 статьи 191 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации дела об оспаривании нормативных правовых актов рассматриваются в арбитражном суде, если их рассмотрение в соответствии с федеральным законом отнесено к компетенции арбитражных судов.

Loaded: 27-04-2024 AMt 04:24:43

v-05 NPA.qxd 13.05.2008 9:40 Page 289

Статьей 48 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» предусмотрено, что муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, принявшими (издавшими) соответствующий муниципальный правовой акт, судом.

В соответствии с положениями статьи 52 Федерального закона от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» решения и действия (бездействие) органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления могут быть обжалованы в суд или арбитражный суд в установленном законом порядке.

Учитывая, что оспариваемые правовые акты регулируют правоотношения в сфере предпринимательской деятельности, что заявитель оспаривает правовые акты мэра г. Абакана в связи с осуществляемой предпринимательской деятельностью, арбитражный суд признал, что спор подлежит рассмотрению в арбитражном суде, и рассмотрел дело в соответствии с правилами главы 23 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Предмет исследования по делам об оспаривании нормативных правовых актов обозначен законодателем в части 4 статьи 194 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации и включает проверку оспариваемого акта или его отдельного положения на предмет соответствия федеральному конституционному закону, федеральному закону и иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, а также проверку полномочий органа или лица, принявших оспариваемый нормативный правовой акт.

Частью 6 статьи 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 следует из оспариваемых постановлений и распоряжения, правовые акты приняты мэром г. Абакана.

В структуру органов местного самоуправления г. Абакана в статье 20 Устава г. Абакана включена администрация г. Абакана как исполнительно-распорядительный орган муниципального образования город Абакан.

В соответствии с абзацем вторым части 1, частью 2 статьи 37, частью 2 статьи 39, частями 1, 6 статьи 34, пунктом 4 части 1 статьи 35 Устава г. Абакана мэр г. Абакана является высшим должностным лицом, наделенным полномочиями на решение вопросов местного значения, возглавляет администрацию г. Абакана и руководит администрацией на принципе единоначалия.

Loaded: 27-04-2024 AMt 04:24:43

v-05 NPA.qxd 13.05.2008 9:40 Page 290

Аналогичная структура органов местного самоуправления и должностных лиц была предусмотрена в статье 45 главы 6 Устава г. Абакана 1996 г.

В силу приведенных обстоятельств в рассматриваемой ситуации допустима вариативность при решении вопроса о том, кому могут быть адресованы требования об оспаривании нормативного правового акта.

Арбитражный суд признал, что указание заявителем мэра г. Абакана и администрации г. Абакана в составе лиц, участвующих в деле, не противоречит Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления», Уставу г. Абакана, и рассмотрел его требования к указанным лицам по существу.

По вопросу о полномочиях мэра г. Абакана на принятие оспариваемых постановлений и распоряжения арбитражный суд пришел к следующим выводам.

В соответствии с абзацем вторым части 1 статьи 14 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления», пунктом 3 статьи 45 Устава г. Абакана, пунктом 10 статьи 52 Устава г. Абакана 1996 г. к вопросам местного значения отнесены создание условий для обеспечения жителей поселения услугами торговли, в целях решения которых администрация г. Абакана координирует работу рынков, предприятий торговли, организует ярмарки и базары, торговое обслуживание общегородских мероприятий, организует контроль за соблюдением правил торговли и санитарным состоянием мест торговли, размещает в установленном порядке на территории города предприятия торговли, определяет места уличной мелкорозничной торговли.

Согласно части 4 статьи 43 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления», частям 1—3 статьи 38 Устава г. Абакана, пунктам 1—3 статьи 43 Устава г. Абакана 1996 г. мэр г. Абакана как глава муниципального образования и местной администрации в пределах своей компетенции издает постановления и распоряжения, которые подписываются наименованием должности — мэр г. Абакана.

Создание Комиссии по принятию решений, передача ей части полномочий, в том числе по осмотру площадок, предполагаемых для размещения объектов передвижной мелкорозничной торговли, а равно иных полномочий, обозначенных в приложении № 2 к оспариваемому распоряжению № 216-р, пункте 1.6 Правил работы мелкорозничной торговой сети, издание постановлений и распоряжений по вопросам организации работы мелкорозничной торговой сети на территории города соответствуют содержанию рассматриваемого полномочия администрации г. Абакана по определению мест уличной мелкорозничной торговли.

Совокупность приведенных правовых актов позволяет сделать вывод о том, что оспариваемые постановления от 18.05.2007 № 902, от 04.06.2007 № 1026, распоряжение от 18.05.2005 № 216-р приняты мэром г. Абакана в пределах предоставленных полномочий.

Loaded: 27-04-2024 AMt 04:24:43

v-05 NPA.qxd 13.05.2008 9:40 Page 291

По вопросу о соответствии оспариваемых постановлений и распоряжения федеральному конституционному закону, федеральному закону и иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, арбитражный суд пришел к следующим выводам.

Согласно части 1 статьи 34 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

В абзаце третьем пункта 1 статьи 2 Гражданского кодекса Российской Федерации под предпринимательской деятельностью понимается самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке.

В статье 34 Конституции Российской Федерации, статье 2 Гражданского кодекса Российской Федерации отсутствует указание на какие-либо ограничения предпринимательской деятельности.

Пунктом 1 Указа Президента Российской Федерации от 29.01.1992 № 65 «О свободе торговли» в редакции Указов Президента Российской Федерации от 23.06.1992 № 657, от 08.11.1993 № 1851, от 16.05.1997 № 491 (далее — Указ Президента Российской Федерации «О свободе торговли») предприятиям независимо от форм собственности, а также гражданам предоставлено право осуществлять торговую, посредническую и закупочную деятельность без специальных разрешений с уплатой установленных платежей и сборов, за исключением торговли оружием, боеприпасами, взрывчатыми, ядовитыми и радиоактивными веществами, наркотиками, лекарственными средствами, проездными билетами и другими товарами, реализация которых запрещена или ограничена действующим законодательством.

До 27.06.1992 пунктом 4 Указа Президента Российской Федерации «О свободе торговли» было предусмотрено, что предприятия и граждане вправе осуществлять торговлю (в том числе с рук, лотков и автомашин) в любых удобных для них местах, за исключением проезжей части улиц, станций метрополитена и территорий, прилегающих к зданиям государственных органов власти и управления.

Указом Президента Российской Федерации от 23.06.1992 № 657 «О некоторых мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации «О свободе торговли» редакция пункта 4 Указа «О свободе торговли» изменена и с 27.06.1992 предприятия и граждане осуществляют торговлю (в том числе с рук, лотков и автомашин) в местах, отведенных органами исполнительной власти, за исключением проезжей части улиц, станций метрополитена, аэропортов, пассажирских судов и поездов, вокзалов, территорий, прилегающих к зданиям государственных органов власти и управления, детских дошкольных и школьных учреждений.

Loaded: 27-04-2024 AMt 04:24:43

v-05 NPA.qxd 13.05.2008 9:40 Page 292

По смыслу приведенной правовой нормы свобода торговли на территории муниципальных образований предполагает ограничения, связанные с местом осуществления торговой деятельности.

Содержание первого ограничения определяют органы местного самоуправления посредством отведения мест для осуществления торговли.

Второе ограничение обозначено непосредственно в пункте 4 Указа Президента Российской Федерации «О свободе торговли» — торговля недопустима на проезжей части улиц, на станциях метрополитена, в аэропортах, на пассажирских судах и поездах, вокзалах, территориях, прилегающих к зданиям государственных органов власти и управления, в детских дошкольных и школьных учреждениях.

Вследствие этого довод индивидуального предпринимателя Мельниковой Ф.Ф. об отсутствии законодательных ограничений на осуществление торговой деятельности не соответствует пункту 4 Указа Президента Российской Федерации «О свободе торговли».

Частью 3 статьи 45 Устава г. Абакана, пунктом 10 статьи 52 Устава г. Абакана 1996 г. определение мест уличной мелкорозничной торговли включено в перечень полномочий администрации г. Абакана.

Анализ содержания оспариваемого распоряжения мэра г. Абакана от 18.05.2005 № 216-р, вводной части постановления от 17.05.2005 № 859, пунктов 1.6, 1.7 Правил работы мелкорозничной торговой сети свидетельствует, что распоряжение принято в рамках организации работы администрации г. Абакана по определению мест уличной мелкорозничной торговли и упорядочению размещения таких объектов, в целях реализации постановления мэра г. Абакана от 17.05.2005 № 859 «Об утверждении Правил работы мелкорозничной торговой сети на территории города Абакана».

Так, в пункте 2 Положения о Комиссии по принятию решений (приложение № 2 к распоряжению от 18.05.2005 № 216-р) Комиссия уполномочена принимать решения о целесообразности и условиях размещения объектов передвижной мелкорозничной торговой сети на территории г. Абакана (частичное благоустройство мест торговли, заключение краткосрочного договора аренды земельного участка и т. д.), утверждать места размещения передвижной мелкорозничной торговой сети на территории г. Абакана.

Перечень полномочий Комиссии и порядок принятия ею решений подчинены цели создания Комиссии по принятию решений, направлены на реализацию полномочий администрации г. Абакана как исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления в сфере организации торговли и отвечают содержанию пункта 4 Указа Президента Российской Федерации «О свободе торговли» в части указания на торговлю в местах, отведенных органами исполнительной власти.

Loaded: 27-04-2024 AMt 04:24:43

v-05 NPA.qxd 13.05.2008 9:40 Page 293

При изложенных обстоятельствах арбитражный суд не усматривает оснований для вывода о том, что распоряжение мэра г. Абакана от 18.05.2005 № 216-р не соответствует требованиям Конституции Российской Федерации, Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления», Гражданского кодекса Российской Федерации и Указа Президента Российской Федерации «О свободе торговли».

Как установлено арбитражным судом, заявитель осуществляет предпринимательскую деятельность с использованием объекта передвижной мелкорозничной торговой сети в виде лотка, размещая его в районе д. 18 по ул. Советская в г. Абакане.

Индивидуальный предприниматель Мельникова Ф.Ф. не использует в своей деятельности трейлер в качестве объекта передвижной мелкорозничной торговой сети, в связи с чем постановление от 18.05.2007 № 902 об исключении из пункта 1.4 Правил работы мелкорозничной торговой сети слова «трейлеры» и об исключении из перечня объектов передвижной мелкорозничной сети трейлеров не нарушает права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской деятельности.

Арбитражный суд признал, что применительно к предпринимательской деятельности заявителя названное постановление соответствует требованиям части 1 статьи 34 Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации, Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления», Указа Президента Российской Федерации «О свободе торговли».

Обстоятельства, свидетельствующие о несоответствии оспариваемого постановления от 18.05.2007 № 902 иным законам или нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, арбитражный суд при рассмотрении данного дела не установил.

Изменения в пункты 1.2, 1.6 Правил работы мелкорозничной торговой сети, внесенные постановлением мэра г. Абакана от 04.06.2007 № 1062, касаются субъектного состава лиц, на которых распространяется действие нормативного правового акта (пункт 1.2), и порядка размещения на улицах, площадях, в парках и скверах, в иных общественных местах объектов мелкорозничной торговой сети — павильонов, палаток, киосков, прилавков, транспортных средств и т. д. (пункт 1.6).

Изменения субъектного состава лиц, на которых распространяется действие Правил работы мелкорозничной торговой сети, не нарушают права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской деятельности, поскольку индивидуальные предприниматели были включены мэром г. Абакана в перечень участников регулируемых правоотношений и в первоначальной редакции пункта 1.2 названных Правил.

Включение в пункт 1.6 Правил работы мелкорозничной торговой сети абзаца о размещении объектов мелкорозничной торговли на основании разрешения,

Loaded: 27-04-2024 AMt 04:24:43

v-05 NPA.qxd 13.05.2008 9:40 Page 294

решение о выдаче которого принимает Комиссия, носит корректирующий характер и по своему содержанию не является незаконным ограничением в сфере предпринимательской деятельности.

Так, право организаций и граждан на осуществление торговли ограничено в пункте 4 Указа Президента Российской Федерации «О свободе торговли» указанием на места, отведенные органами исполнительной власти.

Процедура отведения мест для осуществления торговли предполагает санкционирование уполномоченным органом торговли в конкретном месте, при этом санкция может быть получена в различной форме.

Установленная мэром г. Абакана процедура отведения мест для осуществления торговли предусматривает необходимость получения разрешения, выдаваемого по решению Комиссии.

Какие-либо иные ограничения, не предусмотренные Указом Президента Российской Федерации «О свободе торговли», Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, оспариваемое постановление мэра г. Абакана от 04.06.2007 № 1026 в текст Правил работы мелкорозничной торговой сети не вносит.

Обстоятельства, указанные в протоколе заседания Комиссии по принятию решений от 22.06.2007 № 15 в качестве основания для отказа индивидуальному предпринимателю Мельниковой Ф.Ф. в выдаче разрешения на размещение объекта мелкорозничной торговли (лотка) в районе дома № 18 по ул. Советская в г. Абакане, не свидетельствуют о незаконности оспариваемого постановления мэра г. Абакана от 04.06.2007 № 1026.

Данные обстоятельства входят в предмет исследования и оценки при рассмотрении заявления об оспаривании индивидуальным предпринимателем Мельниковой Ф.Ф. решения, вынесенного Комиссией по принятию решений 22.06.2007, и при рассмотрении данного дела не оцениваются арбитражным судом.

Приведенные заявителем обстоятельства, связанные с осуществлением мелкорозничной торговли в районе дома № 18 по ул. Советская иными субъектами, в равной степени не влияют на правовую оценку оспариваемых нормативных правовых актов и не приняты арбитражным судом как основание для признания их недействующими.

Схему, план земельного участка с границей государственной кадастровой службы по участку согласно постановлениям № 921, 1691 и ответ прокуратуры от 26.09.2003 № 7-79-03, на приобщении которых настаивала индивидуальный предприниматель Мельникова Ф.Ф. в подтверждение довода о том, что используемый ею земельный участок не входит в земли запаса г. Абакана, арбитражный суд признал не соответствующими требованиям относимости доказательств: в предмет исследования при рассмотрении дела об оспарива-

Loaded: 27-04-2024 AMt 04:24:43

v-05 NPA.qxd 13.05.2008 9:40 Page 295

нии нормативных правовых актов не входят обстоятельства отведения земельных участков каким-либо субъектам, а равно вопросы отнесения земель города к конкретным категориям.

С учетом приведенных обстоятельств арбитражный суд отказал в удовлетворении ходатайства заявителя об истребовании доказательств из дела № А74-1996/03.

К аналогичным выводам арбитражный суд пришел по результатам исследования приложенных к ходатайству от 01.10.2007 документов по обстоятельствам получения торгового места, переписки с органами местного самоуправления, государственными органами, организациями в процессе осуществления предпринимательской деятельности, постановлений мэра г. Абакана по вопросам передачи и изъятия земельных участков, заявлений и ходатайств, поданных в процессе обжалования постановлений административного органа.

Учитывая изложенное, арбитражный суд не усматривает оснований для признания оспариваемых нормативных правовых актов мэра г. Абакана недействующими и удовлетворения заявления индивидуального предпринимателя Мельниковой Ф.Ф. в связи с тем, что оспариваемые заявителем нормативные правовые акты мэра г. Абакана соответствуют требованиям Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации, Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления», Указа Президента Российской Федерации «О свободе торговли».

Государственная пошлина по делу составляет 300 рублей. При обращении в арбитражный суд заявитель уплатил государственную пошлину в установленных порядке и размере по платежным квитанциям от 13.08.2007 и 27.08.2007.

В соответствии с правилами статьи 110 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации по результатам рассмотрения дела государственная пошлина относится на заявителя.

Государственная пошлина в сумме 100 руб. по квитанции от 25.10.2007 уплачена излишне, в связи с чем арбитражный суд в соответствии с требованиями пункта 1 статьи 333.40 Налогового кодекса Российской Федерации полагает возвратить заявителю государственную пошлину, подлинник платежной квитанции от 25.10.2007 и выдать индивидуальному предпринимателю Мельниковой Ф.Ф. справку на возврат указанной суммы.

Руководствуясь статьями 110, 176, 167—170, 195 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, суд

РЕШИЛ:

признать постановления мэра г. Абакана от 18.05.2007 № 902 «О внесении изменений в Правила работы мелкорозничной торговой сети на территории города Абакана», от 04.06.2007 № 1026 «О внесении изменений и дополнений в

Loaded: 27-04-2024 AMt 04:24:43

v-05 NPA.qxd 13.05.2008 9:40 Page 296

Правила работы мелкорозничной торговой сети на территории города Абакана», распоряжение мэра г. Абакана от 18.05.2005 № 216-Р «О комиссии по принятию решений о размещении объектов передвижной мелкорозничной торговой сети на территории города Абакана» соответствующими требованиям Конституции Российской Федерации, Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Указа Президента Российской Федерации от 29.01.1992 № 65 «О свободе торговли».

Отказать в удовлетворении заявления индивидуального предпринимателя Мельниковой Фаины Фадеевны, г. Абакан, об оспаривании постановлений мэра г. Абакана от 18.05.2007 № 902 «О внесении изменений в Правила работы мелкорозничной торговой сети на территории города Абакана», от 04.06.2007 № 1026 «О внесении изменений и дополнений в Правила работы мелкорозничной торговой сети на территории города Абакана», распоряжение мэра г. Абакана от 18.05.2005 № 216-Р «О комиссии по принятию решений о размещении объектов передвижной мелкорозничной торговой сети на территории города Абакана».

Возвратить индивидуальному предпринимателю Мельниковой Фаине Фадеевне, г. Абакан, государственную пошлину в сумме 100 руб., уплаченную по квитанции от 25.10.2007, и подлинник платежной квитанции от 25.10.2007. Выдать справку на возврат государственной пошлины.

В соответствии с частью 4 статьи 195 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации решение арбитражного суда по делу об оспаривании нормативного правового акта вступает в законную силу немедленно после его принятия.

Согласно части 7 статьи 195 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации решение арбитражного суда по делу об оспаривании нормативного правового акта может быть обжаловано в Федеральный арбитражный суд Восточно-Сибирского округа, г. Иркутск, в течение месяца со дня вступления в законную силу.

Председательствующий Т.Н. Сидельникова
Судьи Е.В. Каспирович, Ю.В. Хабибулина

Loaded: 27-04-2024 AMt 04:24:43