

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Новосибирск

22 марта 2024 года

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

председательствующего Захарова Е.И.,
судей Роженцевой Ю.В., Войтко С.Н.,
при секретаре Дайс А.В.,

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело № 3а-81/2023 по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «Новосибирская теплосетевая компания» к Совету депутатов города Новосибирска, мэру города Новосибирска о признании недействующим в части нормативного правового акта с апелляционной жалобой общества с ограниченной ответственностью «Новосибирская теплосетевая компания» на решение Новосибирского областного суда от 15 декабря 2023 года.

Заслушав доклад судьи Войтко С.Н., объяснения представителя общества с ограниченной ответственностью «Новосибирская теплосетевая компания» Дракиной Л.С., возражения представителей мэра города Новосибирска Албогачевой Ю.Н., Байдецкого Е.А., Совета депутатов города Новосибирска Звягиной Ж.А., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Скрипник М.А., судебная коллегия по административным делам Пятого апелляционного суда общей юрисдикции,

УСТАНОВИЛА:

27 сентября 2017 года Советом депутатов города Новосибирска принято решение № 469 «О Правилах благоустройства территории города Новосибирска и признании утратившими силу отдельных решений Совета депутатов города Новосибирска» (далее - Правила № 469).

Приложением к Правилам № 469 является Перечень мероприятий по благоустройству и периодичность их проведения.

Раздел 5 «Мероприятия по содержанию территории при эксплуатации подземных инженерных коммуникаций» Приложения к Правилам № 469 содержит, в том числе, следующие виды мероприятий по содержанию территории при эксплуатации подземных инженерных коммуникаций: устранение провалов, просадок грунта или дорожного и тротуарного покрытия, появившихся в местах прохождения подземных инженерных коммуникаций, с периодичностью проведения – не позднее 1 суток с момента образования (пункт 4); восстановление нарушенного примыкающего

к люку смотрового колодца асфальтового покрытия в границах разрушения, но не менее чем в радиусе 20,0 см от внешнего края люка, с периодичностью проведения – не позднее 1 суток с момента появления повреждений (пункт 6 в редакции решения Совета депутатов города Новосибирска от 24 апреля 2019 года № 778).

Общество с ограниченной ответственностью «Новосибирская теплосетевая компания» (далее – Общество) обратилось в Новосибирский областной суд с административным иском о признании недействующими: - пункта 4 раздела 5 Приложения к Правилам № 469 в той мере, в какой на собственников и владельцев подземных инженерных коммуникаций возложена обязанность устранить провалы, просадки грунта или дорожного и тротуарного покрытия, появившиеся в местах прохождения подземных инженерных коммуникаций на земельных участках, тротуарах и автомобильных дорогах, не находящихся в собственности (владении) собственников и владельцев подземных инженерных коммуникаций; пункта 6 раздела 5 Приложения к Правилам № 469 (в редакции решения Совета депутатов г.Новосибирска от 24 апреля 2019 года № 778) в той мере, в какой на владельцев подземных инженерных коммуникаций возложена обязанность восстановить нарушенное примыкающее к люку смотрового колодца асфальтовое покрытие в границах разрушения, но не менее чем в радиусе 20,0 см от внешнего края люка, нарушенный на земельных участках, тротуарах и автомобильных дорогах, не находящихся в собственности (владении) собственников и владельцев подземных инженерных коммуникаций.

В обоснование заявленных требований указано, что оспариваемые нормы нарушают права административного истца, являющегося теплосетевой организацией города Новосибирска, владеющей подземными инженерными коммуникациями (тепловыми сетями и сетями горячего водоснабжения), так как возлагают на Общество обязанности по содержанию, восстановлению и ремонту автомобильных дорог, земельных участков и тротуаров, не принадлежащих истцу, что ведет к убыткам. Неисполнение указанных обязанностей также ведет к привлечению Общества к административной ответственности. Оспариваемые положения не соответствуют нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, а именно статье 45.1 Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статье 210 Гражданского кодекса Российской Федерации, статьям 40, 41, 42 Земельного кодекса Российской Федерации, поскольку возлагают на административного истца бремя содержания не принадлежащих ему земельных участков, дорог и тротуаров.

Решением Новосибирского областного суда от 15 декабря 2023 года в удовлетворении административных исковых требований отказано.

В апелляционной жалобе общество с ограниченной ответственностью «Новосибирская теплосетевая компания», приводя в обоснование доводы, изложенные в административном исковом заявлении, ссылаясь на незаконность и необоснованность постановленного судебного акта, просит

его отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении административных исковых требований.

По мнению апелланта, перечень вопросов, которые могут регулироваться правилами благоустройства территории муниципальных образований закреплен в статье 45.1 Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также в приказе Минстроя России от 29 декабря 2021 года № 1042/пр «Об утверждении методических рекомендаций по разработке норм и правил по благоустройству территорий муниципальных образований». Однако данные нормативные правовые акты не предусматривают мероприятия по содержанию территории при эксплуатации подземных инженерных коммуникаций соответственно их включение в Правила благоустройства территории города Новосибирска незаконно.

Указанные в Правилах № 469 мероприятия возлагают на административного истца владеющего тепловыми сетями и сетями горячего водоснабжения обязанность по содержанию, ремонту дорог и тротуаров, не принадлежащих ему и не поврежденных по его вине в процессе эксплуатации, что противоречит статье 210 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Наряду с этим апелланта полагает, что оспариваемые нормы противоречат требованиям пункта 2 статьи 12 Федерального закона от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», пункта 4.2 «ГОСТ Р 50597-2017. Национальный стандарт Российской Федерации. Дороги автомобильные и улицы. Требования к эксплуатационному состоянию, допустимому по условиям обеспечения безопасности дорожного движения. Методы контроля» (утв. приказом Росстандарта от 26 сентября 2017 года № 1245-ст), в соответствии с которыми ремонт автомобильных дорог, в том числе устранение провалов просадок дорожного покрытия, восстановление нарушенного асфальтового покрытия на них, входит в обязанность лиц осуществляющих содержание дорог либо их владельцев.

Относительно доводов апелляционной жалобы участвующим в деле прокурором, мэром города Новосибирска, Советом депутатов города Новосибирска представлены письменные возражения, в которых выражено мнение о законности судебного акта и необоснованности доводов апелляционной жалобы.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте рассмотрения апелляционной жалобы извещены своевременно и в надлежащей форме.

На основании статей 150 и 307 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации дело рассмотрено при указанной явке.

По результатам рассмотрения дела, судебная коллегия по административным делам приходит к следующим выводам.

Частью 1 статьи 130, частью 1 статьи 132 Конституции Российской Федерации предусмотрено, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Органы местного самоуправления самостоятельно

управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

Пунктом 25 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ) к вопросам местного значения городского округа отнесены: утверждение правил благоустройства территории муниципального, городского округа, осуществление муниципального контроля в сфере благоустройства, предметом которого является соблюдение правил благоустройства территории муниципального, городского округа, в том числе требований к обеспечению доступности для инвалидов объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур и предоставляемых услуг (при осуществлении муниципального контроля в сфере благоустройства может выдаваться предписание об устранении выявленных нарушений обязательных требований, выявленных в ходе наблюдения за соблюдением обязательных требований (мониторинга безопасности), организация благоустройства территории муниципального, городского округа в соответствии с указанными правилами, а также организация использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах муниципального, городского округа.

Согласно части 1 статьи 2 Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ правила благоустройства территории муниципального образования - муниципальный правовой акт, устанавливающий на основе законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации требования к благоустройству и элементам благоустройства территории муниципального образования, перечень мероприятий по благоустройству территории муниципального образования, порядок и периодичность их проведения.

В соответствии с частями 1 и 4 статьи 7 Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ по вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты. Муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, настоящему Федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

Согласно статье 45.1 Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ правила благоустройства территории муниципального образования утверждаются представительным органом соответствующего муниципального образования.

Проанализировав положения статей 2, 7, 14, 16, 16.2, 45.1 Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ, статей 20, 35, 51, 55 Устава города Новосибирска (принят решением городского Совета Новосибирска от 27 июня 2007 года № 616), суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что оспариваемый нормативный правовой акт принят уполномоченным органом в надлежащей форме, с соблюдением порядка его принятия и опубликования.

Как установлено судом, административный истец ООО «Новосибирская теплосетевая компания» является теплосетевой организацией города Новосибирска, владеющей подземными инженерными коммуникациями (тепловыми сетями и сетями горячего водоснабжения).

Учитывая, что за нарушение требований, установленных нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в области благоустройства, а именно не принятие мер для устранения просадки грунта и дорожного покрытия, появившихся в месте прохождения подземных инженерных коммуникаций линии теплопровода (пункт 4 раздела 5 Приложения к Правилам № 469) Общество было привлечено к административной ответственности, административный истец является субъектом отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, суд первой инстанции пришел к верному выводу о праве административного истца обращаться в суд с требованиями о признании недействующими отдельных положений Правил № 469, затрагивающих его права и законные интересы.

Отказывая в удовлетворении административного иска Новосибирский областной суд исходил из того, что оспариваемые положения, по своему содержанию являются ясными и определенными, не допускают их неоднозначного, двойного толкования и не содержат смысл, придаваемый им административным истцом, о возложении на собственников и владельцев инженерных подземных коммуникаций не предусмотренное федеральным законодательством бремя содержания не принадлежащих ему земельных участков, дорог, тротуаров.

Судебная коллегия находит данные выводы суда первой инстанции ошибочными, исходя из следующего.

Из пункта 4.1 оспариваемых Правил № 469 следует, что содержание территории города Новосибирска осуществляется ответственными лицами и предусматривает выполнение мероприятий по благоустройству в соответствии с Перечнем мероприятий по благоустройству и периодичностью их проведения (приложение к Правилам).

В приложении к Правилам № 469 в разделе 5 «Мероприятия по содержанию территорий при эксплуатации подземных инженерных коммуникаций» в оспариваемых пунктах 4 и 6 предусмотрено: устранение провалов, просадок грунта или дорожного и тротуарного покрытия, появившихся в местах прохождения подземных инженерных коммуникаций, восстановление нарушенного примыкающего к люку смотрового колодца асфальтового покрытия в границах разрушения, но не менее чем в радиусе 20,0 см от внешнего края люка.

В соответствии с пунктом 1.3 Правил № 469 лицами, ответственными за благоустройство территории города Новосибирска являются, в том числе, юридические лица, являющиеся собственниками подземных инженерных коммуникаций, а также не являющиеся собственниками указанных объектов, несущие права и обязанности по благоустройству территории города Новосибирска в пределах обязательств, возникших из заключенных ими договоров, а также из иных оснований, предусмотренных законодательством.

ООО «Новосибирская теплосетевая компания» является собственником и владельцем таких сооружений - тепловых сетей и сетей горячего водоснабжения.

В силу пунктов 1 и 2 статьи 3 Гражданского кодекса Российской Федерации гражданское законодательство находится в ведении Российской Федерации, состоит из данного Кодекса и принятых в соответствии с ним иных федеральных законов, регулирующих отношения, указанные в пунктах 1 и 2 статьи 2 Кодекса. Нормы гражданского права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать данному Кодексу.

Согласно пункту 1 статьи 2 Гражданского кодекса Российской Федерации порядок осуществления права собственности определяется гражданским законодательством.

Статьей 210 Гражданского кодекса Российской Федерации установлено, что собственник несет бремя содержания принадлежащего ему имущества, если иное не предусмотрено законом или договором. Следовательно, случаи несения бремени содержания имущества лицом, не являющимся его собственником, могут быть установлены лишь федеральными законами, к которым Правила благоустройства не относятся, или договором.

В соответствии с пунктом 2 статьи 12 Федерального закона от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» обязанность по обеспечению соответствия состояния дорог при их содержании установленным техническим регламентам и другим нормативным документам возлагается на лица, осуществляющие содержание автомобильных дорог.

Согласно пункту 4.2 «ГОСТ Р 50597-2017. Национальный стандарт Российской Федерации. Дороги автомобильные и улицы. Требования к эксплуатационному состоянию, допустимому по условиям обеспечения безопасности дорожного движения. Методы контроля» (утв. приказом Росстандарта от 26 сентября 2017 года № 1245-ст.) в случае, когда эксплуатационное состояние дорог и улиц не отвечает требованиям настоящего стандарта, владельцами дорог и улиц, а также организациями, осуществляющими их содержание, принимаются меры, направленные на скорейшее устранение дефектов и введение в установленном порядке ограничений движения, вплоть до полного его запрещения с помощью соответствующих технических средств организации дорожного движения и средств регулирования.

Между тем, вопреки доводам стороны административных ответчиков, из буквального толкования оспариваемых положений Правил № 469 не следует, что установленные в них обязанности по содержанию территории города при эксплуатации подземных инженерных коммуникаций возникают только при

вине владельца этих сооружений в повреждении территории, в связи с чем, данные нормы, в нарушение положений статьи 210 Гражданского кодекса Российской Федерации при правоприменении создают предпосылки для возложения бремени содержания имущества на лицо, которому оно не принадлежит.

Таким образом, оспариваемые нормы в силу неопределенности нормативного содержания, порождающей на практике неоднозначное истолкование и, следовательно, возможность произвольного применения, допускают возложение обязанности по восстановлению элементов благоустройства территории города в случае негативного на них воздействия не по вине собственников (владельцев) подземных инженерных коммуникаций.

Из разъяснений, содержащихся в пункте 35 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации 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» следует, что неопределенность правовой нормы является самостоятельным основанием для признания ее недействующей полностью либо в соответствующей части.

Судебная коллегия, установив, что допущенные нарушения норм материального права являются существенными, повлекли принятие незаконного судебного постановления, считает необходимым отменить состоявшийся по делу судебный акт и принять новое решение.

Согласно пункту 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд принимает решение об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части признается не соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определенной судом даты.

Поскольку оспариваемый в части нормативный правовой акт применялся, суд апелляционной инстанции в соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, считает необходимым признать недействующими оспариваемые положения Правил № 469 с даты вступления решения в законную силу, то есть с даты вынесения апелляционного определения.

В силу положений пункта 2 части 4 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в резолютивную часть подлежит включению указание об опубликовании принятого по делу апелляционного определения.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 309 - 311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, судебная коллегия по административным делам Пятого апелляционного суда общей юрисдикции

ОПРЕДЕЛИЛА:

решение Новосибирского областного суда от 15 декабря 2023 года отменить, принять по делу новое решение.

Признать недействующими с даты вынесения апелляционного определения пункты 4 и 6 раздела 5 Приложения к Правилам благоустройства территории города Новосибирска, утвержденных решением Совета депутатов города Новосибирска от 27 сентября 2017 года № 469 (в редакции решения Совета депутатов города Новосибирска от 24 апреля 2019 года № 778) в той мере, в какой они в силу неопределенности нормативного содержания, порождающей на практике неоднозначное их истолкование и, следовательно, возможность произвольного применения, допускают возложение обязанности по восстановлению элементов благоустройства территории города в случае негативного на них воздействия не по вине собственников (владельцев) подземных инженерных коммуникаций.

Настоящее решение подлежит опубликованию в официальном печатном издании «Бюллетень органов местного самоуправления города Новосибирска» в течение месяца со дня принятия апелляционного определения.

Апелляционное определение может быть обжаловано в кассационном порядке в течение шести месяцев со дня его вынесения в Восьмой кассационный суд общей юрисдикции путем подачи кассационных жалобы, представления через Новосибирский областной суд.

Председательствующий

Судьи



Мотивированное апелляционное определение составлено 05 апреля 2024 года

ПОДЛИННИК ДОКУМЕНТА НАХОДИТСЯ
В АДМИНИСТРАТИВНОМ ДЕЛЕ № 5а-81/2024
НОВОСИБИРСКОГО ОБЛАСТНОГО СУДА

