Дело № 66а-3059/2020

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва                                                                                     20 августа 2020 года

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

председательствующего Бузмакова С.С.,

судей Ковалёвой Ю.В., Корпачевой Е.С.,

при секретаре Никишовой О.И.

        рассмотрела в открытом судебном заседании дело № 3а-891/2020 по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «ОСТ-МАРКЕТ» о признании недействующим решения Совета депутатов городского поселения Щёлково Щёлковского муниципального района Московской области от 30 августа 2017 года № 34/5 «Об утверждении методики определения начальной (минимальной) цены договора (цены лота) за право размещения нестационарных торговых объектов на территории городского поселения Щёлково» по апелляционной жалобе общества с ограниченной ответственностью «ОСТ-МАРКЕТ» на решение Московского областного суда от 6 ноября 2019 года, которым отказано в удовлетворении заявленных требований.

Заслушав доклад судьи Ковалёвой Ю.В., объяснения представителя общества с ограниченной ответственностью «ОСТ-МАРКЕТ» Козловой С.А., представителя Совета депутатов Щёлковского городского округа Московской области Демина И.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Русакова И.В., судебная коллегия,

установила:

30 августа 2017 года Советом депутатов городского поселения Щёлково Щёлковского муниципального района Московской области принято решение № 34/5 «Об утверждении методики определения начальной (минимальной) цены договора (цены лота) за право размещения нестационарных торговых объектов на территории городского поселения Щёлково», которое опубликовано в газете «Время» № 35 от 2 сентября 2017 года.

В соответствии с Методикой определения начальной (минимальной) цены договора (цены лота) за право размещения нестационарных торговых объектов на территории городского поселения Щёлково (далее Методика) определение начальной (минимальной) цены договора (цены лота) за право размещения нестационарных торговых объектов на территории городского поселения Щёлково определяется по формуле:

Р = С х К мест. х V врем. х S кв.м. х Т тип, где:

Р – плата за право размещения нестационарных торговых объектов за период пользования в соответствии с договором, руб.;

С – базовая цена кв.м за месяц, установленная в соответствии с ассортиментным перечнем, руб.;

К мест. – коэффициент, учитывающий место расположения нестационарного торгового объекта на территории городского поселения Щёлково;

V врем. – количество месяцев, на которое предоставляется право размещения нестационарного торгового объекта.

Т тип – коэффициент, учитывающий тип нестационарного торгового объекта.

Общество с ограниченной ответственностью «ОСТ-МАРКЕТ» (далее – ООО «ОСТ-МАРКЕТ») обратилось в суд с административным исковым заявлением о признании недействующим решения Совета депутатов городского поселения Щёлково Щёлковского муниципального района Московской области № 34/5 от 30 августа 2017 года, так как Методика, утверждённая этим решением предусматривает формулу определения платы по договору на размещение нестационарных торговых объектов без экономического обоснования, с нарушением принципа предсказуемости размера арендной платы, что противоречит положениям земельного законодательства Российской Федерации. Полагает, что поскольку на федеральном уровне отсутствует специальная правовая норма об определении размера платы по договору на размещение нестационарного торгового объекта, к спорным правоотношениям должны применяться основополагающие принципы определения платы за пользование земельными участками, в том числе арендной платы за земельный участок. По мнению административного истца, утверждение Методики Советом депутатов городского поселения Щёлково осуществлено за пределами компетенции данного представительного органа.

Решением Московского областного суда от 6 ноября 2019 года в удовлетворении заявленных требований отказано.

ООО «ОСТ-МАРКЕТ» в апелляционной жалобе просит решение суда отменить и принять новое решение об удовлетворении заявленных требований, ссылаясь на незаконность и необоснованность данного судебного акта, принятого с нарушением норм материального права. Считает, что при утверждении Методики не соблюдён принцип экономической обоснованности. Справка к решению Совета депутатов «Об утверждении Методики определения начальной (минимальной) цены договора (цены лота) за право размещения нестационарных торговых объектов на территории городского поселения Щёлково» и Заключение от 29 августа 2017 года № 1.1.-33/412 на проект решения Совета депутатов городского поселения Щёлково Московской области не могут быть признаны содержащими достоверное обоснование размеров коэффициентов, используемых в формуле при расчёте платы по договору на размещение нестационарных торговых объектов.

Относительно доводов, изложенных в апелляционной жалобе, прокуратурой Московской области представлены письменные возражения.

Представитель ООО «ОСТ-МАРКЕТ» на доводах апелляционной жалобы настаивал.

Представитель Совета депутатов Щёлковского городского округа Московской области с доводами апелляционной жалобы не согласился, просил решение суда оставить без изменения, апелляционную жалобу – без удовлетворения.

Иные лица, участвующие в деле, о времени и месте рассмотрения жалобы в апелляционном порядке извещены своевременно и в надлежащей форме, ходатайств об отложении судебного заседания не поступило.

Учитывая положения статей 150, 213, части 1 статьи 307 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, принимая во внимание, что информация о времени и месте рассмотрения апелляционной жалобы размещена на сайте Первого апелляционного суда общей юрисдикции в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», судебная коллегия сочла возможным рассмотреть дело при состоявшейся явке.

Суд апелляционной инстанции рассмотрел административное дело в соответствии с частью 1 статьи 308 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Изучив доводы апелляционной жалобы, возражения на неё, проверив материалы административного дела судебная коллегия приходит к следующему выводу.

Подпунктом 7 пункта 1 статьи 1 Земельного кодекса Российской Федерации закреплено, что одним из принципов, на которых основывается данный Кодекс и изданные в соответствии с ним иные акты земельного законодательства, является принцип платности использования земли, согласно которому любое использование земли осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Федеральный законодатель, определяя основания использования земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, наряду с общими основаниями предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предусмотренными главой V.1 Земельного кодекса Российской Федерации, в главе V.6 этого же Кодекса установил особое правовое регулирование использования земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в частности, при размещении на них нестационарных торговых объектов.

В соответствии с пунктом 1 статьи 39.1 указанного Кодекса земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются на основании решения органа государственной власти или органа местного самоуправления либо договора.

Согласно части 1 статьи 17.1 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» заключение договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, не закрепленного на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, может быть осуществлено только по результатам проведения конкурсов или аукционов на право заключения этих договоров.

В главе V.6 Земельного кодекса Российской Федерации федеральный законодатель, регламентируя использование земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитута, публичного сервитута, определил случаи и основания для использования земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитута, публичного сервитута.

Подпунктом 6 пункта 1 статьи 39.33 Земельного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что использование земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, за исключением земельных участков, предоставленных гражданам или юридическим лицам, в случае размещения нестационарных торговых объектов, может осуществляться без предоставления земельных участков и установления сервитута, публичного сервитута

В силу пункта 1 статьи 39.36 Земельного кодекса Российской Федерации размещение нестационарных торговых объектов на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на основании схемы размещения нестационарных торговых объектов в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2009 года № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон № 381-ФЗ).

Согласно частям 1 - 3 статьи 10 указанного федерального закона размещение нестационарных торговых объектов на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в государственной собственности или муниципальной собственности, осуществляется в соответствии со схемой размещения нестационарных торговых объектов с учётом необходимости обеспечения устойчивого развития территорий и достижения нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов. Схема размещения нестационарных торговых объектов разрабатывается и утверждается органом местного самоуправления, определённым в соответствии с уставом муниципального образования, в порядке, установленном уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Органы местного самоуправления вправе издавать муниципальные правовые акты по вопросам, связанным с созданием условий для обеспечения жителей муниципального образования услугами торговли, в случаях и в пределах, которые предусмотрены данным Федеральным законом, другими федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации (пункт 2 статьи 2 Закона № 381-ФЗ).

Из анализа приведённых законоположений следует, что федеральный законодатель предусмотрел возможность выбора порядка предоставления земельных участков для размещения нестационарных торговых объектов на основании схемы размещения нестационарных торговых объектов, как с предоставлением земельного участка, так и без такого предоставления, в том числе на конкурентной основе.

Указанное предписание означает, что реализация права на размещение нестационарных торговых объектов на земельных участках, находящихся в государственной собственности или муниципальной собственности, осуществляемая в соответствии со схемой размещения нестационарных торговых объектов, возможна не только на основании договора аренды земельного участка, но не исключает возможность заключения иного договора. При этом размещение нестационарных торговых объектов, являясь одним из способов использования земельных участков, предполагается платным, поскольку иное не предусмотрено ни федеральным законом, ни законом субъекта Российской Федерации.

Федеральное законодательство не регулирует вопросы порядка и условий размещения нестационарных торговых объектов на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, не регламентирует основания и форму юридического оформления прав хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность в нестационарных торговых объектах, на использование земель или земельных участков в соответствии с правилами, установленными главой V.6 Земельного кодекса Российской Федерации, равно как не устанавливает запрет на возможность определения такого порядка и не исключает оформление прав, в том числе посредством заключения договора.

В соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 15, частям 1 и 4 статьи 7 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности муниципального района относятся к вопросам местного значения муниципального района, по которым принимаются муниципальные правовые акты, которые не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, названному федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

Исходя из положений подпункта 3 пункта 3 статьи 39.7 Земельного кодекса Российской Федерации, если иное не установлено данным кодексом или другими федеральными законами, порядок определения размера арендной платы за земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности, устанавливается органом местного самоуправления.

Согласно подпунктам 1.2 и 1.3 части 1 статьи 11 Устава городского поселения Щелково Щелковского муниципального района Московской области (далее - Устав), к вопросам местного значения поселения относятся в том числе установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения; владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения.

Органы местного самоуправления обладают полномочиями по решению вопросов местного значения поселения, а также вправе осуществлять иные полномочия в соответствии с федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления (пункт 3 статьи 12 Устава).

Из приведённых правовых норм следует, что вопросы порядка и условий размещения нестационарных торговых объектов на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в части, не урегулированной федеральными законами, регулируются законодательством субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами.

Суд первой инстанции, проанализировав предписание федерального законодательства, пришёл к правильному выводу о принятии оспариваемого нормативного правового акта уполномоченным представительным органом власти с соблюдением порядка его опубликования.

Вопрос об определении размера платы по договору на размещение нестационарного торгового объекта на федеральном уровне не урегулирован, вместе с тем с учётом схожести правоотношений об определении размера платы по договору на размещение нестационарного торгового объекта и правоотношений по поводу определения платы за пользование земельными участками, к спорным правоотношениям применимы основополагающие принципы определения платы за пользование земельными участками, к числу которых относится арендная плата и земельный налог.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 года № 582 «Об основных принципах определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и о Правилах определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации» (далее – Постановление № 582) утверждены основные принципы определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, к числу которых относится принцип экономической обоснованности, в соответствии с которым арендная плата устанавливается в размере, соответствующем доходности земельного участка с учётом категории земель, к которой отнесён такой земельный участок, и его разрешённого использования, а также с учётом государственного регулирования тарифов на товары (работы, услуги) организаций, осуществляющих хозяйственную деятельность на таком земельном участке, и субсидий, предоставляемых организациям, осуществляющим деятельность на таком земельном участке.

Согласно правовой позиции, изложенной в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 11 мая 2004 года № 209-О, в отсутствие единых правил дифференциации ставок земельного налога в городе в зависимости от местоположения земельных участков и зон различной градостроительной ценности, как и определение границ этих зон орган местного самоуправления обязан осуществлять не произвольно, а в соответствии с экономической оценкой территории и генеральным планом города, то есть, основываясь на анализе и оценке экономических, природных и иных факторов, влияющих, в том числе на уровень доходности земельного участка в конкретной зоне, без чего сам смысл дифференциации средней ставки земельного налога по местоположению и зонам территории города искажается.

Судебные органы при рассмотрении споров по поводу сумм земельного налога, подлежащих уплате пользователями земельных участков в городе, не ограничиваясь установлением лишь факта принятия органом местного самоуправления нормативного акта, которым установлены коэффициенты дифференциации ставки налога по местоположению и зонам различной градостроительной ценности территории, и проверкой правильности расчёта сумм налога в соответствии с этим актом, должны, не вмешиваясь в сферу нормотворческих полномочий муниципальных образований, выявлять, проводились ли при его принятии помимо оценки местоположения и градостроительной ценности тех или иных участков земли анализ и оценка экономических факторов, влияющих на уровень их доходности, то есть, осуществлялось ли экономическое обоснование дифференциации ставки земельного налога на основе многофакторного анализа оценочных характеристик земельных участков.

Государственные органы, обладая необходимой дискрецией при определении (изменении) размера арендной платы и порядка её расчета, одновременно связаны требованиями федерального законодательства и необходимостью обеспечить эффективное использование земли на основании оценки её экономических факторов, влияющих на уровень доходности земельных участков, что, в частности, следует из постановления Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 года № 582 и нормативных документов, утверждённых этим постановлением (определение Конституционного Суда Российской Федерации от 28 февраля 2017 года № 424-О).

Таким образом, при принятии нормативного правового акта помимо оценки местоположения и градостроительной ценности тех или иных земельных участков должны проводиться анализ и оценка экономических факторов, влияющих на уровень их доходности.

Как усматривается из материалов дела, постановлением администрации Щёлковского муниципального района от 30 июня 2017 № 4064 утверждено Положение о размещении нестационарных торговых объектов на территории городского поселения Щёлково (далее – Положение).

Согласно пункту 4.3. части 4 Положения, договор с владельцами нестационарных торговых объектов, включённых в Схему размещения нестационарных торговых объектов не по результатам аукционных процедур, заключается по начальной (минимальной) цене договора, рассчитанной по формуле, предусмотренной оспариваемой Методикой, утверждённой решением Совета депутатов городского поселения Щёлково Щёлковского муниципального района Московской области № 34/5 от 30 августа 2017 года.

Определение начальной (минимальной) цены договора (цены лота) нестационарных торговых объектов на территории городского поселения Щёлково определяется по формуле (Р = С х К мест. х V врем. х S кв.м х Т тип), с учётом: базовой цены кв. м за месяц, установленной в соответствии с ассортиментным перечнем (С); коэффициентом, учитывающим место расположения нестационарного торгового объекта на территории городского поселения Щёлково (К мест.); количества месяцев, на которое предоставляется право размещения нестационарного торгового объекта (V врем.); общей площади нестационарного торгового объекта (S кв.м) и коэффициента, учитывающего тип нестационарного торгового объекта (Т тип).

Отказывая в удовлетворении административного иска, суд первой инстанции исходил из того, что предусмотренный оспариваемой Методикой расчёт платы по договору на размещение нестационарного торгового объекта не является произвольным, имеет соответствующее экономическое обоснование дифференциации размера платы по договору на размещение нестационарного торгового объекта на основе многофакторного анализа оценочных характеристик.

С такими выводами суда судебная коллегия согласиться не может, исходя из следующего.

Ставки, коэффициенты должны устанавливаться в целях определения экономически обоснованной платы за право размещения нестационарного торгового объекта в конкретном месте, соответствующей определенному уровню коммерческой привлекательности, потребительскому спросу, развитию инфраструктуры, и призваны обеспечить максимальное поступление в бюджет платежей от размещения нестационарного торгового объекта при одновременном соблюдении экономически справедливого баланса интересов обеих сторон договора на право размещения нестационарных торговых объектов.

Административный ответчик в качестве доказательств экономического обоснования оспариваемого муниципального правового акта указывает Справку к решению Совета депутатов «Об утверждении Методики определения начальной (минимальной) цены договора (цены лота) за право размещения нестационарных торговых объектов на территории городского поселения Щёлково» без номера и даты и Заключение заместителя Главы администрации Щёлковского муниципального района от 29 августа 2017 года № 1.1.-33/412 на проект решения Совета депутатов городского поселения Щёлково Московской области.

Судебная коллегия полагает, что представленные доказательства сами по себе не содержат выводов экономической обоснованности тех показателей, которые должны учитываться при определении начальной (минимальной) цены договора (цены) лота за право размещения нестационарных торговых объектов.

Применённые базовые ставки обоснованы лишь использованием сведений о величинах соответствующих ставок, принятых в других муниципальных образованиях, они не содержат доказательств многофакторного анализа доходности земельных участков, с учётом их местоположения; в них отсутствует обоснование применённых базовых ставок с учётом расчёта, исходя из вида предпринимательской деятельности, перечня ассортимента и т.д.

Исходя из требований действующего законодательства, представленные доказательства не могут заменить мотивированного экономического обоснования расчётов величины коэффициентов базовой цены квадратного метра за месяц, установленной в соответствии с ассортиментным перечнем, учитывающего место расположения нестационарного торгового объекта на территории городского поселения Щёлково, а также тип нестационарного торгового объекта, поскольку экономическая обоснованность размера начальной (минимальной) цены договора (цены лота) нестационарного торгового объекта предполагает учёт не только объёма планируемых поступлений в бюджет от размещения таких объектов, но и анализ, оценку экономических, природных и иных факторов, влияющих на уровень доходности.

В связи с изложенным, судебная коллегия приходит к выводу, что оспариваемый муниципальный правовой акт в части установления показателей размера базовой цены, в соответствии с видом деятельности (С) (таблица № 1), величины поправочных коэффициентов, учитывающих территориальное расположение НТО (К мест) (таблица № 2), величины поправочных коэффициентов, учитывающих тип нестационарного торгового объекта (Т тип) (таблица № 3) оспариваемой Методики, принят административным ответчиком без надлежащего экономического обоснования, в связи с чем противоречит принципу экономической обоснованности определения арендной платы, установленному Постановлением № 582.

Поэтому выводы суда первой инстанции об отсутствии правовых оснований для признания оспариваемого муниципального правового акта недействующим являются ошибочными, что в силу пункта 2 части 2 статьи 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации является основанием для отмены решения суда и принятия нового решения об удовлетворении административного иска в приведённой выше части, то есть в части установления показателей размера базовой цены, в соответствии с видом деятельности (С) (таблица № 1), величины поправочных коэффициентов, учитывающих территориальное расположение нестационарного торгового объекта (К мест) (таблица № 2), величины поправочных коэффициентов, учитывающих тип нестационарного торгового объекта (Т тип) (таблица № 3) оспариваемой Методики.

Поскольку оспариваемый муниципальный правовой акт до принятия данного решения применялся и на основании этого акта были реализованы права граждан и юридических лиц, указанные положения исходя из разъяснений, содержащихся в абзаце 3 пункта 38 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», подлежат признанию не действующими с даты принятия настоящего апелляционного определения.

Руководствуясь статьями 308-311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, судебная коллегия

определила:

решение Московского областного суда от 6 ноября 2019 года отменить и принять по делу новое решение.

Административное исковое заявление общества с ограниченной ответственностью «ОСТ-МАРКЕТ» удовлетворить частично.

Признать недействующим с даты вступления в законную силу настоящего апелляционного определения решение Совета депутатов городского поселения Щёлково Щёлковского муниципального района Московской области от 30 августа 2017 года № 34/5 «Об утверждении методики определения начальной (минимальной) цены договора (цены лота) за право размещения нестационарных торговых объектов на территории городского поселения Щёлково» в части таблицы № 1 (Размер базовой цены в соответствии с видом деятельности (С)), таблицы № 2 (Величина поправочных коэффициентов, учитывающих территориальное расположение НТО (К мест)), таблицы № 3 (Величина поправочных коэффициентов, учитывающих тип НТО (Т тип)) Методики определения начальной (минимальной) цены договора (цены лота) за право размещения нестационарных торговых объектов на территории городского поселения Щёлково.

В удовлетворении заявленных требований в остальной части отказать.

Сообщение о принятии настоящего решения в течение одного месяца со дня его вступления в законную силу подлежит опубликованию в официальном печатном издании и на официальном сайте городского поселения Щёлково Щелковского муниципального района Московской области.

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

Председательствующий

Судьи