



# АРБИТРАЖНЫЙ СУД ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ

ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## Р Е Ш Е Н И Е

г.Воронеж

«4» октября 2010 года

Дело №А14-5803-2010

201/33

Арбитражный суд Воронежской области в составе:  
председательствующего судьи Данилова Г.Ю.,  
судей Анохина В.С., Тимашова О.А.,

при ведении протокола секретарём судебного заседания Куркиной Е.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании заявления

- 1) открытого акционерного общества «Квадра – Генерирующая компания», г. Тула,
- 2) Федеральное государственное унитарное предприятие «Государственный космический научно-производственный центр имени М.В.Хруничева», г.Москва,

к муниципальному образованию городской округ город Воронеж в лице администрации городского округа город Воронеж,

о признании частично недействующим Положения о порядке производства земляных работ на территории городского округа город Воронеж, утверждённого Постановлением администрации городского округа города Воронежа №240 от 09.04.2010,

при участии в судебном заседании представителей:

от заявителя-1: Ломовой Т.В., по доверенности от 29.05.2010,

от заявителя-2: Коняхиной Е.О., по доверенности от 05.08.2010,

от заинтересованного лица: Макеевой А.Н., представителя по доверенности № 557 от 11.01.2010, удостоверение АВ №506 от 08.07.2008;

от прокуратуры Воронежской области: Кривцова В.А., прокурора отдела, служебное удостоверение от ТО №081235,

### У С Т А Н О В И Л :

Открытое акционерное общество «Квадра – Генерирующая компания» обратилось в Арбитражный суд Воронежской области с заявлением о признании

недействительными подпункта 9 пункта 3.1 и приложения к Положению о порядке производства земляных работ на территории городского округа город Воронеж, утвержденного постановлением Администрации городского округа город Воронеж от 09.04.2010 № 240.

Определением от 12.08.2010 заявление принято к производству (дело № А14-5803-2010/201/33).

Федеральное государственное унитарное предприятие «Государственный космический научно – производственный центр им М.В. Хруничева» (далее — ФГУП «ГКНПЦ им.М.В.Хруничева») обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании недействующим Положения о порядке производства земляных работ на территории городского округа г. Воронежа, утверждённого Постановлением администрации городского округа г. Воронежа № 240 от 09.04.2010, и приложение к нему, в части, предусматривающей внесение платы, являющейся компенсацией ущерба причиняемого дорожному покрытию (в случаях вскрытия дорожного покрытия) (с учётом уточнения – определение от 12.08.2010).

Определением от 20.07.2010 заявление принято к производству (дело № А14-7219-2010/242/33).

Определением от 12.08.2010 дело № А14-7219-2010/242/33 и дело № А14-5803-2010/201/33 объединены для совместного рассмотрения в одно производство. Объединенному делу присвоен номер № А14-5803-2010/201/33, судебное разбирательство по делу назначено на 03.09.2010.

В соответствии с частью 5 статьи 52 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в дело вступил прокурор Воронежской области.

В ходе судебного заседания представитель заявителя поддержал заявленные требования.

В судебном заседании представитель ОАО «Квадра – Генерирующая компания» заявил ходатайство об уточнении заявленных требований, просил суд признать недействующим Положение о порядке производства земляных работ на территории городского округа г. Воронежа, утверждённого Постановлением администрации городского округа г. Воронежа № 240 от 09.04.2010, и приложение к нему, в части, предусматривающей внесение платы, являющейся компенсацией ущерба причиняемого дорожному покрытию (в случаях вскрытия дорожного покрытия).

В соответствии со ст.ст.49, 184 АПК РФ уточнение заявленных требований судом приняты.

Администрация городского округа город Воронеж (далее — администрация) заявленные требования не признала, ссылаясь на законность оспариваемого

нормативного акта.

Прокуратура Воронежской области считает требования заявителей обоснованными и подлежащими удовлетворению.

Как следует из материалов дела, филиалы ОАО «Квадра» (ранее — ОАО «ТГК-4») и ФГУП «ГКНПЦ им.М.В.Хруничева», расположенные в г.Воронеже, занимаются производством тепловой энергии и её транспортировкой до конечного потребителя. На указанные организации возложена обязанность по подготовке объектов теплоэнергетического хозяйства к отопительным периодам и проведение ремонтных работ на объектах теплоэнергетического хозяйства городского округа город Воронеж в соответствии с устанавливаемыми мероприятиями и графиками.

9 апреля 2010 года администрацией городского округа принято Постановление №240 «Об утверждении Положения о порядке производства земляных работ на территории городского округа город Воронеж (далее — Положение), которое опубликовано в газете «Берег», №38 (1174) от 13.04.2010 и вступило в силу с момента опубликования.

В соответствии с пунктом 1.5 Положения запрещается производство земляных работ без ордера (разрешения).

Пунктом 3.1 Положения утверждён перечень документов, прилагаемых к письменному заявлению на получение ордера, в число которых включены копия договора со специализированной организацией по восстановлению дорожных покрытий и благоустройству с указанием графика и сроков выполнения работ (в случае когда проводимые земляные работы повлекут вскрытие или повреждение дорожного покрытия); документ, подтверждающий внесение платы, являющейся компенсацией ущерба, причиняемого дорожному покрытию (в случаях вскрытия дорожного покрытия).

Методика расчета компенсации ущерба от проведения земляных работ на территории городского округа город Воронеж изложена в приложении к настоящим Правилам. Денежные средства в счет компенсации ущерба перечисляются в бюджет городского округа город Воронеж.

Согласно Приложению к оспариваемому Положению, размер компенсации ущерба от земляных работ на территории городского округа город Воронеж равен стоимости разрушаемого покрытия, исчисляемый базисно-индексным методом на первое число года, в котором будет использована цена.

ОАО «Квадра» и ФГУП «ГКНПЦ им.М.В.Хруничева» полагая, что указанный нормативный акт в части требования представления документа, подтверждающего внесение платы, являющейся компенсацией ущерба, причиняемого дорожному

покрытию (в случаях вскрытия дорожного покрытия), нарушает их права и законные интересы, обратились в арбитражный суд с заявлением о признании указанной нормы недействующей.

При этом заявители ссылаются на нарушение заинтересованным лицом положений гражданского законодательства, не предусматривающих возможности возложения на лиц обязанности по возмещению фактической стоимости разрушаемого покрытия одновременно с обязанностью за свой счёт восстановить дорожное покрытие.

Рассмотрев представленные доказательства, заслушав пояснения лиц, участвующих в деле, суд считает заявленные требования обоснованными и подлежащими удовлетворению по следующим основаниям.

Согласно ст.13 Гражданского Кодекса Российской Федерации ненормативный акт государственного органа или органа местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных законом, также нормативный акт, не соответствующие закону или иным правовым актам и нарушающие гражданские права и охраняемые законом интересы гражданина или юридического лица, могут быть признаны судом недействительными.

В соответствии с ч. 1 ст. 192 АПК РФ 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.

По вопросам, отнесенным к компетенции органов местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», издаются подзаконные нормативные акты, к которым относятся нормативные правовые акты исполнительного органа муниципального образования.

Таким образом, оспариваемое Положение, утверждённое постановлением администрации городского округа является нормативным правовым актом.

При рассмотрении дел об оспаривании нормативных правовых актов арбитражный суд в судебном заседании осуществляет проверку оспариваемого акта

или его отдельного положения, устанавливает соответствие его федеральному конституционному закону, федеральному закону и иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, а также полномочия органа или лица, принявших оспариваемый нормативный правовой акт (ч.4 ст.194 АПК РФ).

В соответствии с пунктом «о» статьи 71 Конституции Российской Федерации и статье 3 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ) гражданское законодательство находится в ведении Российской Федерации.

Органы местного самоуправления не наделены правом давать акты, содержащие нормы гражданского права.

Статья 45 Конституции Российской Федерации закрепляет государственные гарантии защиты прав и свобод (часть 1) и право каждого защищать свои права всеми не запрещенными законом способами (часть 2).

В соответствии с нормами статьи 12 ГК РФ к таким способам защиты гражданских прав относятся восстановление положения, существовавшего до нарушения права, а также возмещение убытков.

Из положений пункта 3.1. оспариваемого нормативного правового акта следует, что в случае, когда проводимые земляные работы повлекут вскрытие или повреждение дорожного покрытия, юридическое лицо, запрашивающее право на производство земляных работ, обязано представить копию договора со специализированной организацией по восстановлению дорожных покрытий и благоустройству с указанием графика и сроков выполнения работ.

Указанные требования направлены на защиту гражданских прав муниципального образования путём восстановления положения, существовавшего до нарушения права и не противоречит требованиям гражданского законодательства.

Вместе с тем, требования заинтересованного лица, изложенные в оспариваемом нормативном правовом акте о внесении (наряду с понесёнными затратами, направленными на непосредственное возмещение вреда, причиненного дорожному покрытию) дополнительной платы, являющейся компенсацией ущерба, причиняемого дорожному покрытию и равную его стоимости, не соответствует требованиям закона.

Исходя из разъяснений Конституционного Суда РФ, данных в Определении от 20.02.2002 № 22-О и пункте 1 статьи 15 Гражданского кодекса Российской Федерации лицо, право которого нарушено, может требовать полного возмещения причиненных ему убытков, если законом или договором не предусмотрено возмещение убытков в меньшем размере.

При этом согласно пункту 2 статьи 15 Гражданского кодекса РФ под убытками понимаются расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет

произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение его имущества (реальный ущерб), а также неполученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода).

В состав реального ущерба входят расходы, которые произвел или должен будет произвести потерпевший для восстановления нарушенного права, а также стоимость утраченного или поврежденного имущества потерпевшего. Таким образом, гражданское законодательство исходит из компенсационного характера мер гражданско-правовой ответственности.

В рассматриваемом случае администрация городского округа не несёт никаких расходов, поскольку восстановление повреждённого имущества уже производится специализированной организацией за счёт юридического лица, запрашивающего право на производство земляных работ.

Согласно общим положениям о возмещении вреда лицо, ответственное за причинение вреда обязано возместить вред в натуре (предоставить вещь того же рода и качества, исправить поврежденную вещь и т.п.) или возместить причиненные убытки (ст.1082 ГК РФ).

Восстановив за свой счёт дорожное покрытие, а затем уплатив в принудительном порядке вторично заинтересованному лицу сумму ущерба в размере стоимости восстановленного покрытия, заявитель понесет убытки в данной сумме, что является двойной мерой ответственности за вред и недопустимо в силу положений статьи 52 Конституции Российской Федерации и действующего гражданского законодательства.

Применение двух мер ответственности за одно и то же нарушение обязательств может быть предусмотрено законом либо договором. Оспариваемый нормативный акт к указанным категориям не относится.

Довод заинтересованного лица о возможном некачественном восстановлении заявителями дорожного покрытия и необходимости в дальнейшем преждевременного ремонта проезжей части являются несостоятельными и носят предположительный характер.

Вместе с тем, для возложения ответственности в форме взыскания убытков или возмещения вреда во всех без исключения случаях необходимо наличие причинной связи между действиями правонарушителя и возникшим вредом (убытками). Согласно требованиям гражданского законодательства компенсации подлежат именно «причинённые» убытки (пункт 1 статьи 15, пункт 1 статьи 393, пункт 1 статьи 1064 Гражданского кодекса РФ).

Поскольку причинная связь всегда объективна, постольку она должна быть подтверждена реально, а не основываться лишь на предположениях или догадках. Объективность причинной связи выражается в том, что данная причина в аналогичных условиях всегда порождает данное следствие.

Заинтересованным лицом не доказано наличие причинно-следственной связи между действиями заинтересованных лиц и предполагаемым разрушением слоёв дорожной одежды, равно как не подтверждена обоснованность расчёта возможного причинения ущерба, равного стоимости дорожного покрытия.

С учетом изложенного оспариваемые положения пункта 3.1 Положения о порядке производства земляных работ на территории городского округа город Воронеж, утверждённого Постановлением администрации городского округа города Воронежа №240 от 09.04.2010 и приложение к Положению в части, предусматривающей внесение платы, являющейся компенсацией ущерба причиняемого дорожному покрытию (в случаях вскрытия дорожного покрытия), следует признать недействующими, поскольку они противоречат положениям Гражданского кодекса Российской Федерации, нарушают права и законные интересы заявителей в сфере предпринимательской деятельности, незаконно возлагая на них дополнительные, не предусмотренные действующим гражданским законодательством, дополнительные обязанности по компенсации вреда.

Судебные расходы по оплате государственной пошлины подлежат взысканию с заинтересованного лица в пользу заявителей.

Руководствуясь ст.ст.110, 167-170, 191-196 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, арбитражный суд

### **Р Е Ш И Л :**

Признать недействующими пункт 3.1 Положения о порядке производства земляных работ на территории городского округа город Воронеж, утверждённого Постановлением администрации городского округа города Воронежа №240 от 09.04.2010 и приложение к Положению в части, предусматривающей внесение платы, являющейся компенсацией ущерба причиняемого дорожному покрытию (в случаях вскрытия дорожного покрытия), как противоречащие Гражданскому кодексу Российской Федерации.

Решение арбитражного суда по делу об оспаривании нормативного правового акта вступает в законную силу немедленно после его принятия.

Пункт 3.1 Положения о порядке производства земляных работ на территории

городского округа город Воронеж, утверждённого Постановлением администрации городского округа города Воронежа №240 от 09.04.2010 и приложение к нему в части, предусматривающей внесение платы, являющейся компенсацией ущерба причиняемого дорожному покрытию (в случаях вскрытия дорожного покрытия), не подлежат применению с момента вступления в законную силу решения суда и должно быть приведено администрацией городского округа город Воронеж в соответствие с законом или иным нормативным правовым актом, имеющими большую юридическую силу.

Взыскать с администрации городского округа город Воронеж в пользу ОАО «Квадра — Генерирующая компания» 2000 рублей судебных расходов по оплате государственной пошлины.

Взыскать с администрации городского округа город Воронеж в пользу ФГУП «ГНКПЦ им.М.В.Хруничева» 2000 рублей судебных расходов по оплате государственной пошлины.

Копии решения арбитражного суда в срок, не превышающий десяти дней со дня его принятия, направить лицам, участвующим в деле, в арбитражные суды Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Президенту Российской Федерации, в Правительство Российской Федерации, Генеральному прокурору Российской Федерации, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, в Министерство юстиции Российской Федерации.

Решение может быть обжаловано в Федеральный арбитражный суд Центрального округа в течение месяца со дня вступления в законную силу.

Председательствующий

Г.Ю.Данилов

Судьи

В.С.Анохин

О.А.Тимашов