

РЕШЕНИЕ  
ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

15 ноября 2016 г.

г. Оренбург

Оренбургский областной суд в составе:  
председательствующего судьи Хакимовой О.В.,  
с участием прокурора Стиплина И.В.,  
при секретаре Лексиковой Е.А.,  
с участием представителей ООО «Альфа Оренбург» Марковой Л.А.,  
представителя Совета депутатов муниципального образования Подгородне-  
Покровский сельсовет Оренбургского района Оренбургской области  
Салауровой С.В.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по  
административному исковому заявлению ООО «Альфа Оренбург» о  
признании недействующим решения Совета депутатов муниципального  
образования Подгородне-Покровский сельсовет Оренбургского района  
Оренбургской области от 19 августа 2016 г. № 50 «Об утверждении границ  
прилегающих к некоторым организациям и объектам территории, на которых  
не допускается розничная продажа алкогольной продукции»,

установил:

Совет депутатов МО Подгородне - Покровский сельсовет Оренбургского  
района Оренбургской области принял решение от 19 августа 2016 г. № 50  
«Об утверждении границ прилегающих к некоторым организациям и  
объектам территорий, на которых не допускается розничная продажа  
алкогольной продукции».

ООО «Альфа Оренбург» обратилось в Оренбургский областной суд с  
заявлением о признании недействующими вышеуказанного решения Совета  
депутатов МО Подгородне-Покровский сельсовет Оренбургского района  
(далее - Совет депутатов), ссылаясь на нарушение права общества на  
осуществление предпринимательской деятельности по розничной продаже  
алкогольной продукции в равных условиях с торговыми организациями.

По мнению административного истца:

оспариваемое решение Совета депутатов принято неуполномоченным  
органом, поскольку в статье 22 Устава Подгородне-Покровского сельсовета,  
определяющего компетенцию представительного органа сельсовета,  
отсутствует указание на то, что Совет депутатов вправе принимать решения в  
сфере отношений, связанных с оборотом и потреблением (распитием)  
алкогольной продукции;

оспариваемое решение содержит расхождения в наименованиях  
социально значимых объектов, указанных в приложении № 1 и приложении

№ 3, что может привести к неоднозначному толкованию акта. Схемы (приложения № 3) являются неопределенными, так как изображены в виде очерченной окружности без обозначения входов для посетителей в здание (сооружение), а также без обозначения входа для посетителей на обособленную территорию. Из схем не представляется возможным установить, имеют ли социально значимые объекты обособленную территорию, в схемах не указаны номера домов, зданий, что исключает возможность определить, какие конкретно помещения или их части находятся в границах прилегающих территорий. Утвержденные схемы не соответствуют требованиям, установленным в п. 8 Правил, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2012 г. № 1425;

оспариваемый нормативный правовой акт официально не опубликован; решение Совета депутатов противоречит Федеральному закону «О защите конкуренции», поскольку его применение устраняет конкуренцию между продавцами алкогольной продукции.

В судебном заседании представитель административного истца Маркова Л.А. поддержала заявленные в административном иске требования.

Представитель Совета депутатов МО Подгородне-Покровский сельсовет Оренбургского района Оренбургской области Салаурова С.В. с исковыми требованиями не согласилась, просила в их удовлетворении отказать, так как оспариваемое постановление издано в соответствии с действующим законодательством.

Прокурор Стиплин И.В. в своем заключении указал на частичную обоснованность заявленного административного иска и просил требования удовлетворить частично, признав недействующими пункт 4 решения Совета депутатов от 19 августа 2016 г. № 50 и утвержденные этим пунктом схемы 1-9 границ прилегающих территорий.

Исследовав материалы дела, заслушав пояснения участников процесса, суд находит требования ООО «Альфа Оренбург» подлежащими удовлетворению частично на основании следующего.

Как следует из материалов дела, в соответствии с Федеральным законом от 22 ноября 1995 г. N 171-ФЗ "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции" и во исполнение Постановления Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2012 г. N 1425, утвердившего Правила определения органами государственной власти субъектов Российской Федерации мест массового скопления граждан и мест нахождения источников повышенной опасности, в которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции, 19 августа 2016 г. Советом депутатов МО Подгородне-Покровский сельсовет Оренбургского района Оренбургской области принят решение № 50 «Об утверждении границ прилегающих к некоторым организациям и объектам территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции» (далее – решение Совета депутатов).

Указанным решением Совета депутатов предусмотрено:

1. Утвердить перечень мест нахождения организаций и (или) объектов, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции, согласно приложению № 1.

2. Утвердить минимальное расстояние от организаций и (или) объектов до границ прилегающих территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции согласно приложению № 2.

3. Определить способ расчета расстояний по прямой линии от входа для посетителей в здание (строение, сооружение), в котором расположены организации и (или) объекты, до входа для посетителей в стационарный торговый объект.

4. Утвердить схемы границ прилегающих территорий для каждой организации и (или) объекта, названных в приложении № 1 решения, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции, с указанием наименования улиц и номера домов, примыкающих к организации и (или) к объекту, расположенных на территории муниципального образования Подгородне-Покровский сельсовет Оренбургского района Оренбургской области, согласно приложению № 3.

Указанное решение Совета депутатов было обнародовано в соответствии с Положением о муниципальных правовых актах МО Подгородне-Покровский сельсовет Оренбургского района, утвержденным решением Совета депутатов МО Подгородне-Покровский сельсовет от 25 апреля 2006 г. № 42. Кроме того, решение размещено на интернет сайте администрации МО Подгородне-Покровский сельсовет Оренбургского района Оренбургской области (<http://ппокровка.рф>).

Судом установлено, что ООО «Альфа Оренбург» осуществляет предпринимательскую деятельность на территории Оренбургской области. Одним из видов деятельности общества является розничная продажа алкогольной продукции, и поскольку в результате принятого решения административный истец лишен права осуществлять продажу алкогольной продукции в трех торговых точках, обозначенных в схемах 2, 7, 9, суд приходит к выводу, что ООО «Альфа Оренбург» вправе обратиться в суд с административным иском о признании решения Совета депутатов от 19 августа 2016 г. № 50 недействующим.

Утверждение административного истца о том, что оспариваемое решение Совета депутатов принято неуполномоченным органом, суд считает ошибочным на основании следующего.

В соответствии с пунктом 2 статьи 7 Федерального закона от 22 ноября 1995 г. N 171-ФЗ "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции" (далее - Федеральный закон от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ) органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

Согласно статьям 4, 6, 19 Устава МО Подгородне-Покровский сельсовет Оренбургского района Оренбургской области (далее Устав) местное самоуправление в сельсовете – форма осуществления населением своей власти. Совет депутатов – представительный орган местного самоуправления.

В соответствии с части 2 статьи 22 Устава МО Подгородне-Покровский сельсовет Оренбургского района Оренбургской области Совет депутатов обладает полномочиями, определенными федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституционными (уставами), законами Оренбургской области.

Поскольку Федеральный закон от 22 ноября 1995 г. N 171-ФЗ и Постановление Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2012 г. N 1425 наделяют органы местного самоуправления полномочиями в области оборота алкогольной продукции без указания на то, какой конкретно орган местного самоуправления должен принимать решение об установлении границ прилегающих территорий, Совет депутатов как орган местного самоуправления был вправе принять оспариваемый нормативно-правовой акт.

Пунктом 2 статьи 16 Федерального закона от 22 ноября 1995 г. N 171-ФЗ "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции" установлен запрет на розничную продажу алкогольной продукции в детских, образовательных, медицинских организациях, на объектах спорта, на прилегающих к ним территориях.

Исходя из положений пункта 4 этой же статьи, границы прилегающих территорий определяются органами местного самоуправления в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Понятие прилегающей территории и порядок ее установления предусмотрены Правилами определения органами местного самоуправления границ прилегающих к некоторым организациям и объектам территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2012 г. N 1425 (далее - Правила № 1425).

Правительство Российской Федерации, предусмотрев в абзаце втором пункта 6 названного федерального нормативного правового акта правило о том, что максимальное значение расстояния от образовательных организаций до границ прилегающих территорий, определяемых органом местного самоуправления, не может превышать минимальное значение указанного расстояния в муниципальном образовании более чем на 30 процентов, одновременно в абзаце десятом предоставил органам местного самоуправления право дифференцированно определять границы прилегающих территорий для установления запрета на розничную продажу алкогольной продукции в стационарных торговых объектах и розничную

продажу алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания.

Утвержденный Советом депутатов в оспариваемом административным истцом решении перечень мест нахождения организаций и (или) объектов, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции (приложение № 1), и утвержденное минимальное расстояние от организаций и (или) объектов до границ прилегающих территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции (приложение № 2), соответствуют вышеуказанным нормам федерального законодательства.

Орган местного самоуправления, установив различные минимальные значения расстояния от социальных объектов до границ прилегающих к ним территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции (от детских организаций – 178 метров, от образовательных организаций – 70 метров, от медицинских организаций – 40 метров, от объектов спорта – 40 метров, от мест массового скопления граждан – 80 метров), реализовал предоставленное ему право применения дифференцированного подхода при решении вопроса об определении границ прилегающих территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции.

Поскольку орган местного самоуправления действовал в пределах полномочий, установленных федеральным законодательством нельзя признать обоснованными доводы представителя административного истца о том, что установленные в решении Совета депутатов расстояния от социальных объектов, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции, противоречат Федеральному закону от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции». Административный истец не лишен права осуществлять реализацию алкогольной продукции на равных условиях с иными субъектами предпринимательской деятельности.

Пунктом 7 Правил N 1425 установлено, что способ расчета расстояния от организаций и (или) объектов, где не допускается розничная продажа алкогольной продукции, до границ прилегающих территорий определяется органом местного самоуправления. В пункте 3 оспариваемого решения Совета депутатов определен способ расчета расстояний по прямой линии от входа для посетителей в здание (строение, сооружение), в котором расположены организации и (или) объекты, до входа для посетителей в стационарный торговый объект.

Согласно пункту 8 Правил № 1425 границы прилегающих территорий определяются в решениях органа местного самоуправления, к которым прилагаются схемы границ прилегающих территорий для каждой организации и (или) объекта, где не допускается розничная продажа алкогольной продукции.

Из смысла пункта 3 и пункта 4 оспариваемого решения Совета депутатов следует, что на схемах должны быть указаны входы в объекты, утвержденные в приложении № 1, наименования улиц и номера домов, примыкающих к организации и (или) к объекту, расположенных на

территории муниципального образования Подгородне-Покровский сельсовет Оренбургского района Оренбургской области, согласно приложению № 3.

Судом установлено, что утвержденные решением Совета депутатов схемы № 1, № 2, № 3, № 4, № 5, № 6, № 7, № 8, № 9 фактически не являются схемами, а являются распечаткой публичной карты информационной системы Интернет с указанием на них окружностей. Схема – это графическое изображение чего - либо с указанием расстояний, наименований объектов, улиц, номеров домов. На схемах не обозначены входы, то есть отсутствуют точки отсчета, от которой производится измерение, что не позволяет определить расстояние от указанных в части 1 оспариваемого решения организаций и объектов до входа для посетителей в стационарный торговый объект, осуществляющий продажу алкогольной продукции, в соответствии с требованиями, установленными в пунктах 4 и 5 названных Правил, а это в свою очередь порождает правовую неопределенность в процессе правоприменения нормативного акта.

Суд соглашается с доводами административного истца о том, что имеются расхождения в наименованиях социально значимых объектов указанных в приложении № 1 и в схемах, что приводит к неоднозначному толкованию нормативного акта.

В силу правовой позиции, изложенной в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации, общеправовой критерий формальной определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы (формальной определенности закона), обусловленный природой нормативного регулирования в правовых системах, основанных на верховенстве права, непосредственно вытекает из закрепленных Конституцией Российской Федерации принципа юридического равенства (статья 19, части 1 и 2) и принципа верховенства Конституции Российской Федерации и основанных на ней федеральных законов (статья 4, часть 2; статья 15, части 1 и 2). Неопределенность содержания правовых норм влечет неоднозначное их понимание и, следовательно, неоднозначное применение, создает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и ведет к произволу, а значит - к нарушению указанных конституционных принципов, реализация которых не может быть обеспечена без единообразного понимания и толкования правовой нормы всеми правоприменителями (Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 1995 г. N 3-П, от 15 июля 1999 г. N 11-П, от 11 ноября 2003 г. N 16-П, от 21.01.2010 N 1-П).

В соответствии с пунктом 25 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. N 48 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части", проверяя содержание оспариваемого акта или его части, необходимо также выяснять, является ли оно определенным. Если оспариваемый акт или его часть вызывает неоднозначное толкование, суд не вправе устранять эту неопределенность путем обяания в решении органа или должностного лица внести в акт изменения или дополнения, поскольку такие действия суда

будут являться нарушением компетенции органа или должностного лица, принявших данный нормативный правовой акт. В этом случае оспариваемый акт в такой редакции признается недействующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения.

Поскольку утвержденные в пункте 4 решения Совета депутатов схемы не позволяют однозначно определить точку отсчета измерения расстояния от организаций и объектов, указанных в приложении 1 решения, до границ прилегающих к ним территорий, не везде имеются наименования улиц и номера домов, примыкающих к ним, пункт 4 решения Совета депутатов и схемы с 1 по 9 (приложение 3) следует признать недействующими.

В соответствии с разъяснениями, содержащимися в абзаце третьем пункта 28 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. N 48 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части", если нормативный правовой акт до вынесения решения суда применялся и на основании этого акта были реализованы права граждан и организаций, суд может признать его недействующим полностью или в части со дня вступления решения в законную силу.

Учитывая, что решение Совета депутатов применялось в течение определенного времени и на его основании реализованы права граждан и организаций, суд считает возможным признать его недействующим в части со дня вступления в законную силу настоящего решения.

На основании изложенного, и руководствуясь статьями 175, 176, 180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, суд

решил:

административное исковое заявление общества с ограниченной ответственностью "Альфа Оренбург" удовлетворить частично:

признать недействующим со дня вступления в законную силу решения суда пункт 4 и утвержденное им приложение № 3 (схемы № 1, № 2, № 3, № 4, № 5, № 6, № 7, № 8, № 9) решения Совета депутатов муниципального образования Подгородне-Покровский сельсовет Оренбургского района Оренбургской области от 19 августа 2016 г. № 50 «Об утверждении границ прилегающих к некоторым организациям и объектам территории, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции»;

в остальной части административный иск оставить без удовлетворения.

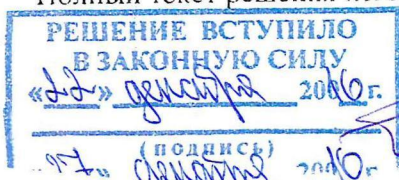
Решение может быть обжаловано в Апелляционную инстанцию Верховного Суда Российской Федерации через Оренбургский областной суд в течение месяца после вынесения судом решения в окончательной форме.

Судья Оренбургского  
областного суда



О.В. Хакимов

Полный текст решения изготовлен 21 ноября 2016 года.



Оренбургский областной суд  
пронумеровано и скреплено  
печатью \_\_\_\_\_ листов  
подпись \_\_\_\_\_



Исходный документ подшит в дело № 802/2016  
Исходный документ передан  
Генеральному директору Оренбургского областного суда Оренбургской области  
С. М. Сидоров  
(подпись)  
А » Оренбург 2016 г.