v-06 NPA.qxd 30.05.2008 17:23 Page 276

ОРГАНИЗАЦИЯ ПАССАЖИРСКИХ ПЕРЕВОЗОК

Арбитражный суд Республики Башкортостан
Решение
Дело № А07-16723/2007 — А-ГНГ
г. Уфа, 27 марта 2008 г.

Резолютивная часть решения объявлена 20 марта 2008 г. Решение изготовлено в полном объеме 27 марта 2008 г.

Арбитражный суд Республики Башкортостан в составе: председательствующего судьи Галимовой Н.Г., судей Валеева К.В. и Сафиуллиной Р.Н., при ведении протокола судебного заседания судьей Галимовой Н.Г., рассмотрел в судебном заседании дело по заявлениям предпринимателей Абросимова С.Н. и Низамутдинова Т.Т. о признании недействующими отдельных положений пунктов 1.1, 1.2, 1.6.1, 2.1, 2.3, 2.4, 3.2.9, 3.2.10, 3.2.11, 4.3, 5.1 Положения «Об организации на территории городского округа Город Уфа Республики Башкортостан пассажирских перевозок автомобильным транспортом общего пользования юридическими лицами всех форм собственности и индивидуальными предпринимателями» и пунктов 1.1, 2.1, 4.2.3, 4.2.6, 4.2.7, 4.2.8, 4.2.9, 4.2.12, 4.2.13, 5.4 Положения «О конкурсе на право осуществления пассажирских перевозок автомобильным транспортом общего пользования на территории городского округа Город Уфа Республики Башкортостан на городских автобусных регулярных маршрутах общего пользования», утвержденных решением Совета городского округа Город Уфа Республики Башкортостан от 27.04.2006 № 10/24 «О порядке организации пассажирских перевозок автомобильным транспортом общего пользования на территории городского округа Город Уфа Республики Башкортостан юридическими лицами всех форм собственности и индивидуальными предпринимателями»,

при участии в судебном заседании:

от заявителя — Заборский Ю.А., по доверенности от 14.05.2007, Урманцев С.Р., по доверенностям от 14.05.2007 и от 30.10.2007,

от ответчика — Тухватшин Р.М., ведущий специалист по доверенности от 12.04.2007 № 1/868,

от третьих лиц :

1) администрации городского округа Город Уфа РБ — Гареев И.М., зам. начальника отдела транспорта, по доверенности от 12.04.2007;

2) Управления государственного автодорожного надзора по Республике Башкортостан — Васильев С.Ю., старший госинспектор, по доверенности от 09.06.2007 № 12-116, Зарипова Ю.Н., инспектор, по доверенности от 05.02.2008 № 12-39.

Loaded: 26-04-2024 PMt 12:21:55

v-06 NPA.qxd 30.05.2008 17:23 Page 277

Предприниматели Абросимов С.Н. и Низамутдинов Т.Т. обратились в Арбитражный суд Республики Башкортостан с заявлениями о признании недействующими отдельных пунктов Положения «Об организации на территории городского округа Город Уфа Республики Башкортостан пассажирских перевозок автомобильным транспортом общего пользования юридическими лицами всех форм собственности и индивидуальными предпринимателями» и Положения «О конкурсе на право осуществления пассажирских перевозок автомобильным транспортом общего пользования на территории городского округа Город Уфа Республики Башкортостан на городских автобусных регулярных маршрутах общего пользования», утвержденных решением Совета городского округа Город Уфа Республики Башкортостан от 27.04.2006 № 10/24.

По ходатайству заявителей дела по рассмотрению заявлений предпринимателей Абросимова С.Н. и Низамутдинова Т.Т. объединены в одном производстве по делу № А-07-16723/07-ГНГ в порядке статьи 130 АПК РФ.

К участию в деле в качестве третьих лиц без самостоятельных требований привлечены администрация городского округа Город Уфа Республики Башкортостан в лице отдела транспорта и связи Управления по обеспечению жизнедеятельности города и Управление государственного автодорожного надзора по Республике Башкортостан Федеральной службы по надзору в сфере транспорта.

Ответчик и третьи лица, участвующие в деле, с заявленными требованиями не согласны по мотивам, изложенным в представленных отзывах.

Заслушав пояснения сторон и третьих лиц, участвующих в деле, исследовав представленные документы, суд

УСТАНОВИЛ:

решение Совета городского округа Город Уфа Республики Башкортостан от 27.04.2006 № 10/24 «О порядке организации пассажирских перевозок автомобильным транспортом общего пользования на территории городского округа Город Уфа Республики Башкортостан юридическими лицами всех форм собственности и индивидуальными предпринимателями» опубликовано в газете «Вечерняя Уфа» 05.03.2006.

Данным решением Совета городского округа Город Уфа Республики Башкортостан были утверждены Положение «Об организации на территории городского округа Город Уфа Республики Башкортостан пассажирских перевозок автомобильным транспортом общего пользования юридическими лицами всех форм собственности и индивидуальными предпринимателями» и Положение «О конкурсе на право осуществления пассажирских перевозок автомобильным транспортом общего пользования на территории городского округа Город Уфа Республики Башкортостан на городских автобусных регулярных маршрутах общего пользования».

Loaded: 26-04-2024 PMt 12:21:55

v-06 NPA.qxd 30.05.2008 17:23 Page 278

Пунктами 1.1 и 1.2 Положения «Об организации на территории городского округа Город Уфа Республики Башкортостан пассажирских перевозок автомобильным транспортом общего пользования юридическими лицами всех форм собственности и индивидуальными предпринимателями» предусмотрено, что настоящее Положение устанавливает единый на всей территории городского округа Город Уфа Республики Башкортостан порядок организации пассажирских автомобильных перевозок, а также требования к юридическим лицам всех форм собственности и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим транспортные услуги по перевозке пассажиров автобусами по регулярным маршрутам общего пользования в городском сообщении. Согласно пункту 1.2 Положения настоящий порядок обязателен для выполнения всеми юридическими лицами независимо от форм собственности и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими пассажирские автомобильные перевозки на территории городского округа Город Уфа Республики Башкортостан.

Заявители, оспаривая пункты 1.1 и 1.2 Положения в части установления единого и обязательного порядка для всех юридических лиц и предпринимателей, осуществляющих пассажирские перевозки, ссылаются на несоответствие этих положений статьям 23 и 49 Гражданского кодекса РФ. По мнению заявителей, в силу статей 23 и 49 ГК РФ возникновение права на занятие предпринимательской деятельностью связано только с государственной регистрацией юридического лица (индивидуального предпринимателя), а также с наличием лицензии на осуществление этого вида деятельности по перевозке пассажиров автомобильным транспортом согласно Федеральному закону от 08.08.2001 № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности». Заявители указывают на то, что решением Совета городского округа Город Уфа не могут устанавливаться требования к лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность по перевозке пассажиров автомобильным транспортом, и вводятся обязательные правила для всех лиц, не предусмотренные законодательством о лицензировании этого вида деятельности.

Ответчик, возражая против доводов заявителей, считает, что Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлена обязанность органов местного самоуправления по организации пассажирских перевозок автомобильным транспортом общего пользования по регулярным маршрутам.

Оценив доводы сторон по указанным пунктам Положения, суд находит требования заявителей в этой части не подлежащими удовлетворению по следующим основаниям.

В соответствии с пунктом 7 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения городского округа отнесено создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа. Статьей 12 Конституции Российской Федерации предусмотрено, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно.

Loaded: 26-04-2024 PMt 12:21:55

v-06 NPA.qxd 30.05.2008 17:23 Page 279

С учетом указанных норм законодательства Совет городского округа Город Уфа Республики Башкортостан вправе осуществлять нормативное регулирование порядка организации транспортного обслуживания населения в границах городского округа, устанавливать единые правила при организации пассажирских перевозок для лиц, осуществляющих транспортное обслуживание населения округа. В данном случае пункты 1.1 и 1.2 Положения, предусматривающие установление единого на всей территории городского округа Город Уфа Республики Башкортостан порядка организации пассажирских автомобильных перевозок, обязательных правил для выполнения всеми юридическими лицами независимо от формы собственности и индивидуальными предпринимателями, приняты в рамках предоставленных полномочий в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом № 131-ФЗ.

Принятие органом местного самоуправления нормативного акта, устанавливающего единый порядок организации пассажирских автомобильных перевозок на территории городского округа, не противоречит положениям статей 23 и 49 Гражданского кодекса Российской Федерации, Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности», не ущемляет права заявителей как индивидуальных предпринимателей на занятие предпринимательской деятельностью.

В соответствии с Федеральным законом от 08.08.2001 № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» лицензиат обязан соблюдать совокупность лицензионных требований и условий. Согласно подпункту «а» пункта 4 Положения о лицензировании перевозок пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек, утвержденного постановлением Правительства РФ от 30.10.2006 № 637, к лицензионным требованиям относятся установленные законом и иными нормативными правовыми актами в области автомобильного транспорта требования по организации и осуществлению перевозок пассажиров.

При этом право Совета городского округа устанавливать единые требования к лицам, оказывающим транспортные услуги по перевозке пассажиров автобусами по регулярным маршрутам общего пользования в городском сообщении, вытекает из возложенных на органы местного самоуправления полномочий по организации транспортного обслуживания населения в границах населенного пункта.

Пунктами 3.2.9 и абзацем 9 пункта 1.6.1 Положения «Об организации на территории городского округа Город Уфа Республики Башкортостан пассажирских перевозок автомобильным транспортом общего пользования юридическими лицами всех форм собственности и индивидуальными предпринимателями» и пунктом 1.1 Положения «О конкурсе на право осуществления пассажирских перевозок автомобильным транспортом общего пользования на территории городского округа Город Уфа Республики Башкортостан на городских автобусных регулярных маршрутах общего пользования», которые оспариваются заявителем, предусмотрено, что к осуществлению перевозок пассажиров на автобусных регулярных маршрутах общего пользования допускаются лица, имеющие

Loaded: 26-04-2024 PMt 12:21:55

v-06 NPA.qxd 30.05.2008 17:23 Page 280

лицензии на перевозку пассажиров автотранспортом, на конкурсной основе, на администрацию городского округа Город Уфа Республики Башкортостан возложена обязанность по организации и проведению конкурсов для допуска юридических лиц всех форм собственности и индивидуальных предпринимателей к осуществлению перевозок пассажиров по регулярным маршрутам общего пользования.

Заявитель ссылается на несоответствие указанных пунктов Положения статье 54 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и статьям 447, 448, 1057—1061 Гражданского кодекса РФ, Федеральному закону № 94-ФЗ «О закупках для государственных и муниципальных нужд», поскольку процедура конкурсного допуска лиц к осуществлению перевозок пассажиров на автобусных регулярных маршрутах общего пользования не относится к муниципальному заказу, победитель получает только право на осуществление регулярных пассажирских перевозок, а не вознаграждение за оказание услуг в рамках муниципального заказа, при отсутствии муниципального заказа администрация не может проводить конкурсы и заключать какие-либо договоры.

Заявитель ссылается также на ограничение конкуренции и дискриминацию в правах перевозчиков в связи с внеконкурсной процедурой осуществления перевозок пассажиров по социальным маршрутам, по которым осуществляется бюджетная компенсация расходов, то есть предоставление отдельным категориям перевозчиков возможности осуществлять регулярные автобусные маршруты общего пользования без прохождения конкурсного отбора в нарушение Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Ответчик ссылается на то, что проведение конкурсов не противоречит действующему законодательству и предусмотрено в целях подбора перевозчиков, обеспечивающих наиболее безопасные условия перевозки пассажиров в соответствии с Федеральным законом «О безопасности дорожного движения», обеспечения качества обслуживания населения, то есть в публичных интересах. В части доводов заявителя о дискриминации при организации перевозок на социальных маршрутах представитель ответчика в судебном заседании пояснил, что организация транспортных услуг для отдельных категорий граждан в рамках единых социальных проездных билетов осуществляется за счет субвенций федерального бюджета, а не финансовых средств органа местного самоуправления, в связи с чем организация таких перевозок не может производиться в рамках муниципального заказа.

Суд, оценив доводы сторон по пунктам 3.2.9 и абзаца 9 пункта 1.6.1 Положения, пришел к следующим выводам.

В настоящий момент на уровне федерального законодательства не установлены единые правила по организации пассажирских автомобильных перевозок по регулярным маршрутам общего пользования. В целом организация допуска к пассажирским перевозкам на регулярных городских маршрутах на основе конкурсного отбора наиболее соответствует требованиям законодательства о

Loaded: 26-04-2024 PMt 12:21:55

v-06 NPA.qxd 30.05.2008 17:23 Page 281

конкуренции, поскольку обеспечивает возможность участия в конкурсе всех лиц на условиях открытости, гласности, установления единых критериев отбора ко всем участникам конкурса и оценки каждого участника, исходя из единых требований.

С учетом того, что орган местного самоуправления является собственником дорожной инфраструктуры и является в силу закона органом, ответственным за организацию пассажирских перевозок на своей территории, то имеет право устанавливать маршрутную сеть города и обязан обеспечить наиболее эффективные способы организации транспортных перевозок по городским маршрутам.

Доводы заявителя о том, что конкурсы должны проводиться исключительно в рамках муниципального заказа, то есть с возмещением расходов за услуги по пассажирским перевозкам для муниципальных нужд за счет средств местного бюджета, суд находит необоснованными, поскольку Положение регулирует организацию пассажирских перевозок на коммерческой основе на принципах самоокупаемости перевозочных процессов согласно пункту 1.3 Положения.

В данном случае нормы законодательства о закупках для государственных и муниципальных нужд, касающиеся порядка размещения социально значимых заказов за счет бюджетных средств, не подлежат применению в сфере оказания транспортных услуг на коммерческой основе на условиях самоокупаемости, поскольку при коммерческих перевозках не возникают отношения гражданско-правового характера с органом местного самоуправления.

В то же время такая форма допуска лиц к оказанию услуг в сфере перевозок пассажиров на регулярных маршрутах общего пользования, как конкурс, является разумной и необходимой мерой при организации перевозочных процессов в городском округе, поскольку предпринимательская деятельность в этой сфере услуг касается удовлетворения потребностей всего населения города. В первую очередь пассажирские перевозки связаны с необходимостью обеспечения качества услуг и безопасности оказываемых услуг в соответствии с требованиями Федерального закона «О безопасности дорожного движения».

Орган местного самоуправления, в обязанности которого входит организация необходимых условий по обеспечению потребностей населения на территории городского округа в различных видах услуг, в том числе транспортных услугах, вправе принимать меры в рамках своих полномочий по надлежащей организации перевозок. При этом Совет городского округа самостоятельно определяет и решает вопросы местного значения, отнесенные к его компетенции в области обеспечения жизнедеятельности города, в частности в области организации транспортных услуг населению с учетом требований законодательства по безопасности движения. Конкурсный отбор введен в целях отбора из числа субъектов предпринимательской деятельности, наиболее отвечающих критериям и требованиям по качеству и безопасности транспортных услуг.

Loaded: 26-04-2024 PMt 12:21:55

v-06 NPA.qxd 30.05.2008 17:23 Page 282

Принятый нормативный акт Совета городского округа в части установления конкурсной основы допуска к осуществлению пассажирских перевозок на территории городского округа не противоречит статье 15 Федерального закона «О защите конкуренции», поскольку не приводит к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, а, напротив, способствует добросовестной конкуренции хозяйствующих субъектов с учетом соблюдения единых правил конкурсного отбора.

Данная форма организации перевозок не лишает индивидуальных предпринимателей права на осуществление предпринимательской деятельности в области перевозок, в том числе заявители вправе на общих основаниях участвовать в конкурсе на право осуществления регулярных пассажирских перевозок в городе. Заявители также не лишены права осуществлять иные виды перевозочной деятельности, не связанные с обслуживанием городских маршрутов.

С учетом изложенного, организация и проведение конкурсного отбора по допуску юридических лиц всех форм собственности и индивидуальных предпринимателей к осуществлению перевозок пассажиров по регулярным маршрутам общего пользования на принципах самоокупаемости не противоречат положениям гражданского законодательства, соответствуют требованиям законодательства о конкуренции и безопасности дорожного движения.

В оспариваемых пунктах 3.2.9 и 1.6.1 Положения о конкурсной основе допуска юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к перевозкам пассажиров указано на исключение из этого правила городских автобусных регулярных маршрутов общего пользования, на которых действуют единые социальные проездные билеты, предусмотренные распоряжением Правительства Республики Башкортостан от 28.01.2005 № 51-р.

При оценке доводов заявителя о дискриминации и ограничении конкуренции при внеконкурсном допуске перевозчиков к осуществлению перевозок по социальным маршрутам, где действуют единые социальные проездные билеты, суд пришел к следующим выводам.

В данном случае правоотношения по организации транспортных услуг для отдельных категорий граждан, имеющих право на меры социальной поддержки, финансируемые за счет средств федерального бюджета, относятся к ведению Российской Федерации и Республики Башкортостан.

Распоряжением Правительства Республики Башкортостан от 06.06.2006 № 545-р был утвержден Порядок распределения между транспортными организациями субвенций, поступивших из федерального бюджета, и выручки от реализации единых социальных проездных билетов, согласно которому распределение субвенций между транспортными организациями производится Министерством строительства, архитектуры и транспорта Республики Башкортостан (пункт 2 Порядка). В соответствии с пунктом 8 Порядка Правительство Республики Башкортостан поручило Министерству строительства, архитектуры и транспорта Республики Башкортостан представлять проекты

Loaded: 26-04-2024 PMt 12:21:55

v-06 NPA.qxd 30.05.2008 17:23 Page 283

распоряжений о распределении субвенций из федерального бюджета между транспортными организациями. Согласно пункту 4 распоряжения Правительства Республики Башкортостан от 28.01.2005 № 51-р вменено в обязанности Министерства строительства, архитектуры и транспорта Республики Башкортостан заключать соглашения с поставщиками транспортных услуг по организации перевозок отдельных категорий граждан, имеющих право на приобретение единых социальных проездных билетов, и распределению выручки от их реализации.

Таким образом, в силу указанных нормативных актов органы местного самоуправления городского округа не финансируют данный вид перевозок, не относятся к уполномоченным органам по организации перевозок, финансируемых из федерального бюджета, не имеют полномочий на заключение соглашений с транспортными организациями на оказание транспортных услуг, связанных с выделением субвенций из федерального бюджета.

Оспариваемый нормативный акт Совета городского округа не регулирует правоотношения, возникающие в сфере оказания транспортных услуг для отдельных категорий граждан, имеющих право на приобретение единых социальных проездных билетов, и приведенные заявителем доводы не могут служить основанием для признания его отдельных положений недействующими.

Заявитель оспаривает положения пунктов 2.3, 2.4, 5.1, 3.2.10, 3.2.1 1 Положения «Об организации на территории городского округа Город Уфа Республики Башкортостан пассажирских перевозок автомобильным транспортом общего пользования юридическими лицами всех форм собственности и индивидуальными предпринимателями», согласно которым закрепление автобусных регулярных маршрутов за лицом, выигравшим конкурс (оператором), производится с выдачей удостоверений допуска установленного образца (пункт 3.2.10), оператор обязан допускать к перевозке водителей, имеющих карточку допуска к перевозке (пункт 2.3), владелец автобуса обязан обеспечить каждого водителя карточкой допуска по регулярному маршруту общего пользования (пункт 2.4), право работы автобусов на регулярном маршруте общего пользования удостоверяется карточкой допуска, выданной администрацией городского округа Город Уфа Республики Башкортостан в лице отдела транспорта и связи управления по обеспечению жизнедеятельности города (пункт 5.1), право оператора осуществлять допуск к перевозке лиц по установленным требованиям (пункт 3.2.11).

Заявитель не согласен с указанными положениями, ссылаясь на то, что процедура выдачи удостоверений допуска и карточек допуска на выполнение перевозок по конкретным маршрутам принуждает перевозчиков проходить процедуру конкурса, ставит перевозчиков в зависимость от операторов маршрутов, выигравших конкурс, ограничивая тем самым конкуренцию, такая форма документации не относится к обязательным разрешительным документам на осуществление перевозочной деятельности, не предусмотрена нормативными правовыми актами федерального уровня, Правилами дорожного движения, утвержденными постановлением Правительства РФ.

Loaded: 26-04-2024 PMt 12:21:55

v-06 NPA.qxd 30.05.2008 17:23 Page 284

Ответчик не согласен с доводами заявителя, указывая на то, что документы в форме удостоверения допуска и карточек допуска подтверждают прохождение конкурсного отбора и позволяют контролировать лиц, осуществляющих перевозочную деятельность, соответствие их деятельности установленным требованиям по организации перевозочного процесса. Ответчик считает, что эти положения приняты в пределах компетенции органа местного самоуправления по вопросам, касающимся местного значения.

Суд находит, что с учетом права органа местного самоуправления самостоятельно осуществлять регулирование вопросов местного значения по организации регулярных пассажирских перевозок в соответствии с законодательством об общих принципах местного самоуправления, с учетом допустимости такой формы организации перевозочного процесса, как конкурс, не противоречащей требованиям законодательства о конкуренции, у Совета городского округа Город Уфа Республики Башкортостан имелись основания для введения документов установленных образцов. Удостоверение допуска и карточка допуска подтверждают результаты конкурса и допуск лица к осуществлению пассажирских перевозок по регулярному маршруту.

В соответствии со статьей 6 Федерального закона № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» органы местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации в пределах своей компетенции самостоятельно решают вопросы обеспечения безопасности дорожного движения.

Данные документы, свидетельствующие о праве на осуществление перевозок по городским маршрутам общего пользования, позволяют осуществлять контроль за соблюдением установленных правил при организации перевозочного процесса на территории города, а также норм безопасности движения лицами, допущенными к перевозкам по автобусным регулярным маршрутам по результатам конкурса.

При этом вытекающие из оспариваемых пунктов Положения последствия, связанные с невозможностью осуществления перевозок по городским маршрутам без указанных документов иными лицами, не прошедшими конкурс, не являются свидетельством ограничения права индивидуальных предпринимателей на осуществление предпринимательской деятельности. Право на участие в конкурсе не ограничено для индивидуальных предпринимателей, проведение конкурсов на условиях добросовестной конкуренции не противоречит нормам действующего законодательства и не ущемляет права заявителей. Выданные на основании проведенных конкурсов документы допуска являются оформлением результатов проведенного конкурса. Эти разрешительные документы имеют ограниченную сферу действия и касаются только деятельности по перевозкам на регулярных автобусных городских маршрутах в пределах территории г. Уфы, что не ущемляет права предпринимателей на оказание транспортных услуг в иных видах перевозочной деятельности.

Loaded: 26-04-2024 PMt 12:21:55

v-06 NPA.qxd 30.05.2008 17:23 Page 285

Предусмотренное пунктом 3.2.11 Положения право оператора осуществлять допуск к перевозке лиц, соответствующих установленным требованиям, в целом не противоречит положениям гражданского законодательства. Лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность, вправе заключать любые виды договоров, не противоречащих требованиям законодательства.

Изложенные заявителем доводы о несоответствии нормам Гражданского кодекса РФ заключаемых договоров между операторами и лицами, привлекаемыми ими для участия в перевозке, выходят за рамки рассматриваемого предмета требований по оспариванию нормативного акта органа местного самоуправления. Судом не может быть дана правовая оценка в рамках данного дела конкретным гражданско-правовым сделкам, заключаемым операторами.

Заявитель не согласен с установленными Советом городского округа Город Уфа Республики Башкортостан требованиями, изложенными в пункте 4.3 Положения «Об организации на территории городского округа Город Уфа Республики Башкортостан пассажирских перевозок автомобильным транспортом общего пользования юридическими лицами всех форм собственности и индивидуальными предпринимателями», согласно которым не допускаются к пассажирским перевозкам автобусы, имеющие сроки эксплуатации свыше 4 лет со дня выпуска (для автобусов с числом сидячих мест менее 15); имеющие сроки эксплуатации свыше 8 лет со дня выпуска (для автобусов с числом сидячих мест менее 30), имеющие сроки эксплуатации свыше 12 лет со дня выпуска (для автобусов с числом сидячих мест свыше 25 мест и стоячих мест более 30). Данный пункт Положения действует в новой редакции в соответствии с внесенными изменениями и дополнениями в Положение по решению Совета городского округа Город Уфа Республики Башкортостан от 26.12.2007 № 32/9.

Заявитель оспаривает также пункт 5.4 Положения «О конкурсе на право осуществления пассажирских перевозок автомобильным транспортом общего пользования на территории городского округа Город Уфа Республики Башкортостан на городских автобусных регулярных маршрутах общего пользования», согласно которому участник конкурса не может получить маршрут, если автобусы, находящиеся в его распоряжении, не отвечают требованиям, указанным в Положении об организации на территории городского округа Город Уфа Республики Башкортостан пассажирских перевозок автомобильным транспортом общего пользования.

В обоснование требований заявитель указывает на несоответствие указанных требований статье 19 Федерального закона № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», устанавливающей ограничения на эксплуатацию транспортных средств только в отношении транспортных средств, имеющих технические неисправности, создающих угрозу безопасности дорожного движения. Заявитель ссылается на отсутствие в нормативных актах Правительства РФ и Минтранса РФ, регулирующих деятельность по перевозкам, запретов в допуске к пассажирским перевозкам транспортных средств в зависимости от срока их эксплуатации.

Loaded: 26-04-2024 PMt 12:21:55

v-06 NPA.qxd 30.05.2008 17:23 Page 286

Ответчик в отзыве и в представленном письменном обосновании необходимости принятия пункта 4.3 Положения ссылается на применение при разработке нормативного акта Положения о техническом обслуживании и ремонте подвижного состава автомобильного транспорта, утвержденного Министерством автомобильного транспорта РСФСР 20.09.1984, определяющего нормы пробега автобусов до капитального ремонта. Согласно представленным расчетам по нормам пробега автомобильного транспорта и гарантийным срокам эксплуатации автомобилей без осуществления ремонтных работ ответчиком были определены средние показатели сроков эксплуатации автотранспортных средств с учетом их технических характеристик и средней протяженности автобусных регулярных маршрутов общего пользования по г. Уфе.

Исходя из представленных ответчиком обоснований по пункту 4.3 Положения следует, что требования по ограничению сроков эксплуатации автотранспортных средств, допускаемых к пассажирским перевозкам в г. Уфе, были введены органом местного самоуправления в целях гарантий по обеспечению безопасности дорожного движения, улучшения транспортного обслуживания населения, повышения качества оказываемых транспортных услуг и с учетом экологической обстановки на территории городского округа Город Уфа.

Данный пункт включен в раздел 4 Положения «Обеспечение безопасности дорожного движения и пассажиров».

В соответствии со статьями 1 и 3 Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» регулирование в области безопасности дорожного движения является одной из мер в защите жизни, здоровья и имущества граждан, их прав и законных интересов. Организация мер по безопасности дорожного движения осуществляется в том числе посредством выбора перевозчика, способного осуществить наиболее качественное и безопасное оказание услуг по перевозке граждан на регулярных маршрутах. При этом вопросы организации деятельности городского транспорта общего пользования с учетом требований безопасности дорожного движения отнесены к компетенции органов местного самоуправления в соответствии со статьей 6 Закона. И в этом случае органы местного самоуправления вправе принимать нормативные акты, устанавливающие организационные меры для наиболее оптимального и эффективного регулирования отношений в сфере перевозок на городских автобусных маршрутах с целью гарантии безопасности пассажирских перевозок.

Требования по нормам пробега подвижного состава, принятые Советом городского округа, соответствуют тем задачам, которые поставлены перед органами местного самоуправления Федеральными законами «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и «О безопасности дорожного движения», не выходят за рамках возложенных законом полномочий по организации транспортного обслуживания населения в границах городского округа.

При подготовке данного муниципального акта положения проекта пункта 4.3 Положения в части введения ограничений допуска автотранспортных средств

Loaded: 26-04-2024 PMt 12:21:55

v-06 NPA.qxd 30.05.2008 17:23 Page 287

к пассажирским перевозкам на регулярных маршрутах общего пользования были поддержаны при обсуждении Государственной инспекцией безопасности дорожного движения Управления внутренних дел Республики Башкортостан согласно представленному заключению.

В настоящий момент на федеральном уровне не принято специального нормативного правового акта, регулирующего единые подходы и требования в сфере организации пассажирских перевозок автомобильным транспортом на маршрутах общего пользования для руководства органами местного самоуправления и перевозчиками. Проект Федерального закона «Об общих принципах организации транспортного обслуживания населения на маршрутах регулярного сообщения в Российской Федерации» находится на стадии обсуждения.

С учетом особой значимости для населения города и степени влияния на здоровье граждан деятельности в сфере пассажирских перевозок транспортом общего пользования суд находит обоснованным введение Советом повышенных требований к подвижному составу участников перевозок, кроме общеустановленных требований по прохождению технического осмотра. Установление более строгих требований направлено на недопущение автотранспортных средств с ненадлежащим состоянием к пассажирским перевозкам, на гарантированность качественного обслуживания населения.

В связи с этим суд пришел к выводу, что органом местного самоуправления не превышены установленные действующим законодательством полномочия по организации транспортного обслуживания населения, в сфере реализации которых муниципалитеты обладают самостоятельностью в силу статьи 12 Конституции РФ.

Пункты 4.3 и 5.4 Положения не ущемляют права предпринимателей на осуществление предпринимательской деятельности и не влияют на конкуренцию, поскольку установлены как единые правила и требования ко всем лицам, осуществляющим транспортные услуги по перевозке пассажиров автобусами по регулярным маршрутам общего пользования, ограничения по срокам эксплуатации транспортных средств установлены только в одном из видов пассажирских перевозок в публичных интересах, что не лишает предпринимателей права участвовать в иных видах перевозочной деятельности.

Заявители оспаривают пункт 2.1 Положения «О конкурсе на право осуществления пассажирских перевозок автомобильным транспортом общего пользования на территории городского округа Город Уфа Республики Башкортостан на городских автобусных регулярных маршрутах общего пользования», считая, что определение предмета конкурса как автобусного регулярного маршрута общего пользования, включающего в себя номер и наименование маршрута и количество автобусов, закрепленных за маршрутом, исключает субъектов малого предпринимательства, имеющих в собственности одно транспортное средство, из участия в конкурсе, ограничивает их в равных правах в нарушение статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции»

Loaded: 26-04-2024 PMt 12:21:55

v-06 NPA.qxd 30.05.2008 17:23 Page 288

и понуждает заключать договоры с операторами маршрутов, выигравших конкурс.

Ответчик возражает по данному пункту, ссылаясь на то, что цель проводимого конкурса обеспечить бесперебойность и безопасность движения на маршруте в целом, что лицо, выигравшее конкурс, обязано обеспечить перевозки по маршруту в соответствии с установленным графиком и временем движения, то есть осуществлять бесперебойные рейсы, в связи с этим выставление на конкурс только одного рейса на маршруте не сможет обеспечить эффективность контроля за осуществлением перевозок на всем маршруте.

Суд находит доводы заявителей о несоответствии пункта 2.1 Положения нормам Федерального закона «О защите конкуренции» необоснованными, поскольку предмет конкурса не ограничивает возможность участия в конкурсе индивидуальных предпринимателей с одним или несколькими автотранспортными средствами. По установленным конкурсным критериям оценки участников конкурса не предусмотрено присвоение баллов за количество автотранспортных средств (приложение № 4 к Положению о конкурсе).

Транспортные услуги по перевозке на регулярном автобусном маршруте общего пользования должны осуществляться при согласованном расписании движения в целом на маршруте для доступности услуг пассажирского транспорта для населения. Организация именно регулярных перевозок является одним из важных принципов осуществления этого вида деятельности, поэтому определение предмета конкурса в качестве соответствующего маршрута с закрепленным количеством автобусов на маршруте соответствует требованиям законодательства по обеспечению доступности, регулярности и безопасности транспортных услуг при пассажирских перевозках.

Заявители просят признать недействующими пункты 4.2.3, 4.2.6, 4.2.7, 4.2.8, 4.2.9, 4.2.12, 4.2.13 Положения о конкурсе, устанавливающие требования об обязательном представлении к заявке на участие в конкурсе следующих документов: годового бухгалтерского баланса и баланса за последний квартал с приложением отчета о прибылях и убытках; копий документов о наличии в собственности или в аренде производственно-технической базы (с подтверждением оплаты их аренды за последние шесть месяцев) — при их наличии; копий квалификационных документов и лицензии на осуществление медицинской деятельности — при их наличии; справки ИФНС и внебюджетных фондов об отсутствии задолженности по налогам и сборам; копии акта контрольной проверки технического состояния автобусов, проведенной отделом ГИБДД; бизнес-плана организации перевозочных процессов; копии сертификата соответствия на перевозку пассажиров автомобильным транспортом.

Заявители считают, что данный перечень документов является поводом к ограничению допуска к конкурсу индивидуальных предпринимателей и не имеет отношения к экономическим и техническим требованиям в сфере пассажирского автотранспорта, эти требования нарушают основные принципы гражданского законодательства о невмешательстве в хозяйственную деятельность

Loaded: 26-04-2024 PMt 12:21:55

v-06 NPA.qxd 30.05.2008 17:23 Page 289

субъектов предпринимательской деятельности, закрепленных в статье 1 Гражданского кодекса РФ, и законодательство о защите конкуренции, поскольку ограничивают право предпринимателя на участие в конкурсе.

Ответчик ссылается на необходимость при конкурсном отборе определить финансовую стабильность участников конкурса, способность обеспечить безопасность движения, возможность качественного и своевременного транспортного обслуживания, соблюдение налогового и административного законодательства. Требование о представлении указанных документов предъявляется ко всем участникам конкурса на равных основаниях, что не создает каких-либо преимуществ одних хозяйствующих субъектов перед другими.

Суд находит установленные Советом требования к участникам конкурса по представлению указанных документов правомерными, соответствующими характеру публичных отношений в сфере административного регулирования перевозочной деятельности, отнесенной в части организации этого вида деятельности к компетенции органов местного самоуправления.

Доводы заявителей о том, что установленные требования, в частности о наличии производственно-технической базы в собственности или в аренде, ставят непреодолимые препятствия в осуществлении перевозочной деятельности предпринимателям и не соответствуют требованиям законодательства, необоснованны. Указанные требования предъявляются к субъектам предпринимательской деятельности при осуществлении лицензируемого вида деятельности по перевозкам иными нормативными актами, в том числе Положением о лицензировании перевозок пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек, утвержденным постановлением Правительства РФ от 30.10.2006 № 637, Положением об обеспечении безопасности дорожного движения в предприятиях, учреждениях, организациях, осуществляющих перевозки пассажиров и грузов, утвержденным приказом Минтранса РФ от 09.03.1995. № 27.

Кроме того, из Положения о конкурсе не следует, что отсутствие документов влечет препятствия в участии в конкурсе. Документы представляются при их наличии, что не влечет отказа в участии в конкурсе. Согласно приложению № 4 к Положению о конкурсе «Критерии оценки участников конкурса» при отсутствии сведений и документов не производится начисление баллов по установленным параметрам оценки, но право на участие в конкурсе имеют все юридические лица и индивидуальные предпринимателя независимо от формы собственности и наличия всех установленных документов.

В данном случае суд не усматривает нарушений гражданского законодательства и Закона о конкуренции, устанавливающих принципы равного доступа всех участников хозяйственной деятельности к осуществлению предпринимательской деятельности. Введение уполномоченным органом местного самоуправления единых требований к участникам перевозочной деятельности, желающим принять участие в конкурсе на право осуществления регулярных автобусных перевозок пассажиров, позволяет оценить возможности хозяйст-

Loaded: 26-04-2024 PMt 12:21:55

v-06 NPA.qxd 30.05.2008 17:23 Page 290

вующих субъектов на основе четко установленных критериев при подборе перевозчиков.

Доводы заявителей о невозможности соответствия индивидуальных предпринимателей установленным требованиям конкурса не могут служить основанием для признания отдельных пунктов Положения о конкурсе недействующими, поскольку при осуществлении перевозочной деятельности в области регулярных автобусных маршрутов общего пользования хозяйствующие субъекты независимо от формы собственности должны доказать свою способность в первую очередь обеспечить безопасность перевозок для населения, доступность и бесперебойность оказания транспортных услуг, качество обслуживания населения.

Оценив оспариваемые положения решения Совета городского округа Город Уфа Республики Башкортостан от 27.04.2006 № 10/24, суд находит, что они соответствуют основным принципам обеспечения безопасности дорожного движения, установленным Федеральным законом № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», а именно:

— приоритета жизни и здоровья граждан, участвующих в дорожном движении, над экономическими результатами хозяйственной деятельности;

— приоритета ответственности государства за обеспечение безопасности дорожного движения над ответственностью граждан, участвующих в дорожном движении;

— соблюдения интересов граждан, общества и государства при обеспечении безопасности дорожного движения;

— программно-целевого подхода к деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения.

Положения не противоречат нормам Гражданского кодекса РФ, федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «О защите конкуренции», «О безопасности дорожного движения», «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Суд не усматривает правовых оснований для удовлетворения заявленных требований предпринимателей Абросимова С.Н. и Низамутдинова Т.Т., учитывая, что со своей стороны предприниматели не представили суду доказательств, свидетельствующих о принятых мерах по соответствующему участию в конкурсах, доказательств реального нарушения их прав оспариваемым нормативным актом.

На основании изложенного заявленные требования суд оставляет без удовлетворения согласно статье 195 Арбитражного процессуального кодекса РФ.

Руководствуясь статьями 167—170, 191, 194, 195 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, суд

Loaded: 26-04-2024 PMt 12:21:55

v-06 NPA.qxd 30.05.2008 17:23 Page 291

РЕШИЛ:

отказать в удовлетворении заявленных требований индивидуальным предпринимателям Абросимову С.Н. и Низамутдинову Т.Т. о признании недействующими пунктов 1.1, 1.2, абзаца 9 пункта 1.6.1, пункта 2.1, абзаца 6 пункта 2.3, пункта 2.4, пунктов 3.2.9, 3.2.10, абзаца 3 пункта 3.2.11, пунктов 4.3. и 5.1 Положения «Об организации на территории городского округа Город Уфа Республики Башкортостан пассажирских перевозок автомобильным транспортом общего пользования юридическими лицами всех форм собственности и индивидуальными предпринимателями» и пунктов 1.1, 2.1, 4.2.3, 4.2.6, 4.2.7, 4.2.8, 4.2.9, 4.2.12, 4.2.13 и 5.4 Положения «О конкурсе на право осуществления пассажирских перевозок автомобильным транспортом общего пользования на территории городского округа Город Уфа Республики Башкортостан на городских автобусных регулярных маршрутах общего пользования», утвержденных решением Совета городского округа Город Уфа Республики Башкортостан от 27.04. 2006 № 10/24 «О порядке организации пассажирских перевозок автомобильным транспортом общего пользования на территории городского округа Город Уфа Республики Башкортостан юридическими лицами всех форм собственности и индивидуальными предпринимателями».

Решение может быть обжаловано в порядке кассационного производства в Федеральный арбитражный суд Уральского округа в течение месяца со дня вступления в законную силу.

Решение вступает в законную силу немедленно после его принятия.

Информацию о времени, месте и результатах рассмотрения кассационной жалобы можно получить соответственно на интернет-сайте Федерального арбитражного суда Уральского округа — www.fasuo.arbitr.ru.

Председательствующий Н.Г. Галимова
Судьи К.В. Валеев, Р.Н. Сафиуллина

Loaded: 26-04-2024 PMt 12:21:55

v-06 NPA.qxd 30.05.2008 17:23 Page 292

Арбитражный суд Волгоградской области
Решение
Дело № А12-866/08-С19
г. Волгоград, 25 марта 2008 г.

Арбитражный суд Волгоградской области в составе: председательствующего судьи Карпенко И.Е., судей Наумовой М.Ю., Пономарева А.В., при ведении протокола судебного заседания Карпенко И.Е., рассмотрев в судебном заседании дело по заявлению ООО «Волгоград-Автоэкспресс» к Волгоградской городской Думе, третьи лица: Управление Федеральной антимонопольной службы по Волгоградской области, администрация г. Волгограда, Департамент городского хозяйства Волгограда, Управление государственного автодорожного надзора по Волгоградской области, ГАИБДД г. Волгограда, Управление транспорта и коммуникаций администрации Волгоградской области, о признании недействующим нормативного акта,

при участии в заседании:

от заявителя — не явился;

от ответчика — Хоробрых М.Ю., по доверенности;

от третьих лиц:

УФАС — Бурба В.В., по доверенности;

администрации — Зацепина Л.А., по доверенности;

Департамента — Зеничева Е.Н., по доверенности;

ГАИБДД — Алимов В.П., по доверенности;

Управления коммуникаций — Зотов И.П., по доверенности,

УСТАНОВИЛ:

ООО «Волгоград-Автоэкспресс» обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании недействующим в части нормативного акта — Правил организации пассажирских перевозок транспортом общего пользования на маршрутах регулярного сообщения в границах городского округа город-герой Волгоград (далее — Правила), принятых решением Волгоградской городской Думы 25.10.2007 №51/1244, опубликованных 20.11.2007 в газете «Городские Вести». Истец просит признать недействующими пункты Правил:

— 1.3.13 как не соответствующий абзацу 2 пункта 5.1 Положения об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами, утвержденного приказом Минтранса РФ от 08.01.1997 № 2 (с изменениями и дополнениями), приказу Минтранса РСФСР от 31.12.1981 № 200 и приложению № 2.2 к Требованиям

Loaded: 26-04-2024 PMt 12:21:55

v-06 NPA.qxd 30.05.2008 17:23 Page 293

по обеспечению безопасности движения на автобусных маршрутах «Рекомендуемый состав комиссий по обследованию: Автобусных маршрутов (пункт 1)», изложенных в приказе от 31.12.1981 № 200.

— 1.3.22 как не соответствующий приложению № 3 «Инструкция по заполнению паспорта автобусного маршрута» к приказу Минтранса РСФСР от 31.12.1981 № 200, статье 2 Закона Волгоградской области от 17.04.2000 № 391-ОД «О пассажирских перевозках автомобильным транспортом на территории Волгоградской области»,

— подпункт «б» пункта 2.3 как не соответствующий подпунктам 1, 2 пункта 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»;

— подпункт «г» пункта 2.3 как не соответствующий пункту 12 Положения о лицензировании перевозок автомобильным транспортом, утвержденного постановлением Правительства РФ от 30.10.2006 № 637, пункту 6.7 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта, утвержденного постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 № 398;

— подпункты «и», «к» пункта 2.3 как не соответствующие пункту 1 статьи 8 Конституции РФ, статье 15 ФЗ «О защите конкуренции», подпунктам «д», «е» пункта 4 Положения о лицензировании перевозок пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек, утвержденного постановлением Правительства РФ от 30.10.2006 № 637;

— подпункт «г» пункта 2.5 как не соответствующий статье 15 ФЗ «О защите конкуренции»;

— пункт 2.6 как не соответствующий пункту 1 статьи 8 Конституции РФ, статье 15 ФЗ «О защите конкуренции», пункту 5 Устава автомобильного транспорта, утвержденного Совмином РСФСР от 08.01.1969 № 12 (в редакции от 03.03.1993);

— пункт 2.11 как не соответствующий пункту 4 постановления Совмина РСФСР от 05.06.1969 № 129, пункту 20 Устава автомобильного транспорта, утвержденного Совмином РСФСР от 08.01.1969 № 12 (в редакции от 03.03.1993), статье 39 Закона Волгоградской области от 11.11.2002 № 751-ОД «Об автомобильных дорогах и дорожной деятельности», статье 14 Закона Волгоградской области от 18.03.2002 № 680-ОД «О безопасности дорожного движения»;

— пункт 2.15 как не соответствующий статье 15 ФЗ «О защите конкуренции»;

— пункт 3.4 как не соответствующий статье 34 Конституции РФ, статье 15 ФЗ «О защите конкуренции»;

— пункт 5.1 как не соответствующий статьям 8, 34, 55 Конституции РФ, пункту 2 статьи 1, части 2 статьи 49 ГК РФ.

Loaded: 26-04-2024 PMt 12:21:55

v-06 NPA.qxd 30.05.2008 17:23 Page 294

Ответчик заявленные требования не признал. При этом ответчик указал следующее. При вынесении оспариваемого постановления городская Дума действовала в пределах своих полномочий на основании статей 6, 7, 16 Закона № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статьи 6 Закона от 18.03.2002 № 680-ОД «О безопасности дорожного движения на территории Волгоградской области», статьи 31 Устава города-героя Волгограда. Оспариваемые пункты постановления приняты с учетом и в соответствии с действующим законодательством.

Департамент городского хозяйства администрации г. Волгограда поддержал позицию ответчика, дополнительно указав, что не усматривает нарушения либо ограничения предпринимательских прав заявителя оспариваемым нормативным актом.

Администрацией города поддержана позиция ответчика. Дополнительно указано, что привлечение всех хозяйствующих субъектов на конкурсной основе к перевозке пассажиров не нарушает требований законодательства о конкуренции, так как все перевозчики находятся в равных условиях.

Представители ГАИБДД и Управления транспорта и коммуникаций просили в удовлетворении заявления отказать по аналогичным основаниям и в связи с необходимостью обеспечения дополнительных гарантий безопасности дорожного движения.

Управление Федеральной антимонопольной службы по Волгоградской области заявленные требования поддержало, указав на превышение полномочий ответчика, так как в нормативных актах органов местного самоуправления не могут разрешаться вопросы, связанные с обеспечением безопасности дорожного движения. Кроме того, наделение Межведомственной транспортной комиссии контрольными полномочиями, требования о предоставлении ходатайств администраций районов, о заключении договоров, об условии открытия новых маршрутов приводят к нарушению статьи 15 Закона РФ «О защите конкуренции».

Как следует из представленных в материалы дела доказательств, решением Волгоградской городской Думы от 25.10. 2007 № 51/1244 приняты Правила организации пассажирских перевозок транспортом общего пользования на маршрутах регулярного сообщения в границах городского округа город-герой Волгоград. Правила опубликованы в установленном порядке в газете «Городские Вести».

Пунктом 1.3.13 Правил предусмотрено образование Межведомственной транспортной комиссии по организации пассажирских перевозок как рабочего органа, создаваемого с целью обсуждения вопросов, связанных с непосредственной организацией транспортного обслуживания населения на маршрутах регулярного сообщения.

Пунктом 1.3.22 Правил установлены требования к оформлению паспорта маршрута регулярного сообщения по установленной форме.

Loaded: 26-04-2024 PMt 12:21:55

v-06 NPA.qxd 30.05.2008 17:23 Page 295

Пункт 2.3 Правил требует представления определенных документов при организации нового маршрута или внесения изменений в схему движения и в сводное маршрутное расписание. В частности, подпункты «б», «г», «и», «к» требуют представления ходатайств администраций районов города, в которых расположены начальный и конечный пункты маршрута с обоснованием необходимости организации или изменения маршрута, копии лицензии на право перевозки пассажиров с приложением копий лицензионных карточек на транспортные средства, копии лицензии на проведение медицинских осмотров, сведений о составе и квалификации водителей.

Подпунктом «г» пункта 2.5 Правил определены условия для принятия решения об открытии маршрута регулярного сообщения в виде наличия иных маршрутов регулярного сообщения, частично совпадающих с рассматриваемым маршрутом.

Пунктом 2.6 перечислены виды решений, которые принимаются организатором на основании результатов работы межведомственной комиссии.

Пункт 2.10 определяет действия организатора по организации транспортного обслуживания в связи с открытием маршрутов.

Пункт 2.11 устанавливает условия закрытия маршрутов регулярного сообщения или временное прекращение движения на маршрутах.

Пункт 2.15 устанавливает срок временного прекращения движения на маршруте и порядок возобновления.

Пункт 3.4 определяет порядок установления расписания движения на маршрутах.

Пункт 5.1 устанавливает обязанность заключения договоров на перевозку пассажиров по маршрутам регулярного сообщения между организатором и перевозчиком.

Рассмотрев материалы дела и заслушав доводы представителей сторон, участвующих в судебном заседании, суд не установил оснований для удовлетворения заявленных требований, исходя из следующего.

Нормативным правовым актом является изданный в установленном порядке акт уполномоченного органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, устанавливающий правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение и действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом.

В соответствии со статьей 192 АПК РФ заинтересованные лица имеют право обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействующим нормативного правового акта, если полагают, что оспариваемый акт или его отдельные положения не соответствуют закону или иному нормативному акту,

Loaded: 26-04-2024 PMt 12:21:55

v-06 NPA.qxd 30.05.2008 17:23 Page 296

имеющему большую юридическую силу, нарушают их права и интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности или создают иные препятствия для осуществления предпринимательской деятельности.

Оспариваемая норма возлагает обязанности на неограниченный круг субъектов предпринимательской деятельности в области пассажирских перевозок, в том числе заявителя — ООО «Волгоград-Автоэкспресс».

Согласно статье 130 Конституции Российской Федерации, статье 16 Закона РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью. Пунктом 20 статьи 6 Закона РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» организация транспортного обслуживания населения отнесена к ведению местного самоуправления.

Как указал Конституционный Суд в определении от 14.03.2001 № 55-О и определении от 29.05.2007 № 354-О, система отношений между перевозчиками на конкретных транспортных маршрутах и органами местного самоуправления устанавливается нормативными актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. При этом они вправе выбирать любую форму, не противоречащую Конституции и федеральным законам.

Согласно статье 7 Закона РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления» по вопросам местного значения органами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты. Следовательно, форма нормативного акта, принятого Волгоградской городской Думой, не противоречит действующему законодательству.

Согласно статье 6 Закона РФ «О безопасности дорожного движения» органы местного самоуправления в пределах своей компетенции решают вопросы обеспечения безопасности дорожного движения. Законом Волгоградской области от 18.03.2002 № 680-ОД «О безопасности дорожного движения на территории Волгоградской области» установлены пределы компетенции органов местного самоуправления по вопросам безопасности дорожного движения, в которую в том числе входит разработка и принятие положений по обеспечению безопасности дорожного движения.

Согласно пункту 3 статьи 31 Устава города-героя Волгограда Волгоградская городская Дума может образовывать временные комиссии, задачи, объем и срок полномочий которых определяются Волгоградской городской Думой.

Постановлением главы администрации Волгоградской области от 05.06.2006 № 663 утверждены Правила организации транспортного обслуживания населения на регулярных автобусных маршрутах общего пользования в пригородном муниципальном сообщении в Волгоградской области. Оспариваемое по-

Loaded: 26-04-2024 PMt 12:21:55

v-06 NPA.qxd 30.05.2008 17:23 Page 297

становление Волгоградской городской Думы полностью соответствует названному нормативному акту, который является действующим, не отменен и не оспорен.

Постановлением администрации г. Волгограда от 02.03.1998 № 269 утверждены Положения об администрациях районов Волгограда. Данным актом в полномочия администраций районов включены полномочия в области транспорта в соответствии с правами, предоставленными правовыми актами органов местного самоуправления.

Положением об обеспечении безопасности дорожного движения, утвержденным приказом Министерства транспорта РФ от 09.03.1995 № 27 и Положением об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами, утвержденным приказом Министерства транспорта РФ от 08.01.1997 № 2, установлено право прекращения движения либо режима движения на маршруте при выявлении на маршруте недостатков в состоянии и содержании дорог, угрожающих безопасности дорожного движения. Указанное соответствует оспариваемым пунктам Положения (2.5, 2.10, 2.11).

Согласно пунктам 2.9, 2.10 постановления главы администрации Волгоградской области от 05.06.2006 № 663 «Об утверждении правил организации транспортного обслуживания населения на регулярных автобусных маршрутах общего пользования в пригородном межмуниципальном сообщении в Волгоградской области» при организации нового автобусного маршрута перевозчик представляет на утверждение организатору паспорт маршрута. Утверждение паспорта без расписания движения автобусов не допускается. Данное положение положено в основу оспариваемых пунктов Правил организации пассажирских перевозок.

Положение о целесообразности осуществления транспортной деятельности на основании договоров (пункты 2.10,5.1 Правил) не противоречит действующему гражданскому законодательству и, в частности, Федеральному закону от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», главе 40 Гражданского кодекса (перевозка).

Кроме того, положение о привлечении перевозчиков на договорной основе к перевозкам граждан на муниципальных маршрутах муниципального образования не противоречит статье 15 Закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Несоответствие пунктов 2.11.2.15, 3.4 указанным истцом нормативным актам не прослеживается по основаниям, изложенным выше. Кроме того, установленные Правилами положения распространяются в равной мере на всех маршрутных перевозчиков, следовательно, не создают дискриминационных условий для отдельных хозяйствующих субъектов, не приводят к нарушению законодательства о защите конкуренции.

Loaded: 26-04-2024 PMt 12:21:55

v-06 NPA.qxd 30.05.2008 17:23 Page 298

Предполагаемые договорные отношения возникают между участниками дорожного движения и органами власти, что устанавливает принцип равенства сторон, в отличие от отношений административного подчинения. Следовательно, предоставляют перевозчикам дополнительные гарантии обеспечения хозяйственной деятельности.

Пункт 2.3 Правил не вводит новых требований к перевозчику, а устанавливает обязанность предъявить копии документов, которые должны быть у перевозчика в обязательном порядке на основании Закона РФ «О безопасности дорожного движения», Закона РФ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Статьей 15 Закона «О защите конкуренции» установлен запрет на ограничивающие конкуренцию акты и действия федеральных органов исполнительной власти органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления. Изложенное выше свидетельствует о том, что со стороны Волгоградской городской Думы не усматривается нарушений статьи 15 Закона о защите конкуренции, так как оспариваемый нормативный акт не вводит ограничений и в отношении создания хозяйствующих субъектов в транспортной сфере регулярного сообщения в пределах муниципального округа и не устанавливает запретов либо ограничений в осуществлении данного вида деятельности, а лишь систематизирует установленные законодательством ранее требования по организации транспортной деятельности и контролю. Кроме того, изданный нормативный акт направлен на дополнительное обеспечение безопасности движения, которое предполагает прежде всего приоритет жизни и здоровья граждан, участвующих в дорожном движении, над экономическими результатами хозяйственной деятельности и приоритет ответственности государства за обеспечение безопасности дорожного движения над ответственностью граждан, участвующих в дорожном движении.

Изложенное свидетельствует об отсутствии несоответствий Правил организации пассажирских перевозок транспортом общего пользования на маршрутах регулярного сообщения в границах городского округа город-герой Волгоград действующим нормативным актам, имеющим главенствующую силу.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 167—170, 191—195, 110 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, суд

РЕШИЛ:

в признании Правил организации пассажирских перевозок транспортом общего пользования на маршрутах регулярного сообщения в границах городского округа город-герой Волгоград, принятых решением Волгоградской городской Думы от 25.10.2007 № 51/1244 (пунктов 1.3.13, 1.3.22, 2.3, 2.5, 2.6, 2.10, 2.11, 2.15, 3.4, 5.1), недействующими отказать.

Решение может быть обжаловано в установленном законом порядке в кассационную инстанцию — Федеральный арбитражный суд Поволжского округа.

Председательствующий И.Е. Карпенко
Судьи М.Ю. Наумова, А.В. Пономарев

Loaded: 26-04-2024 PMt 12:21:55

v-06 NPA.qxd 30.05.2008 17:23 Page 299

Арбитражный суд Пермского края
Решение
Дело № А50-18236/2007-А20
г. Пермь, 29 февраля 2008 г.

Резолютивная часть решения объявлена 22 февраля 2008 г. Полный текст решения изготовлен 29 февраля 2008 г.

Арбитражный суд Пермского края в составе: председательствующего Трапезниковой Т.А., судей Швецовой О.А., Власовой О.Г., при ведении протокола судебного заседания помощником судьи Плотниковой Т.Ю., рассмотрел в судебном заседании дело по заявлению индивидуального предпринимателя Фадеева Сергея Михайловича, заинтересованные лица:

1) администрация г. Перми,

2) Комитет по транспорту администрации г. Перми,

третье лицо, не заявляющее самостоятельных требований относительно предмета спора, — Пермская городская Дума,

о признании нормативного правового акта недействующим.

В судебном заседании приняли участие представители:

от заявителя — Габа Н.С., доверенность от 12.07.2007, предъявлен паспорт, Кирьянова Е.И., доверенность от 12.07.2007, предъявлен паспорт;

от первого ответчика — Королев К.В., доверенность от 17.01.2008, предъявлено удостоверение,

от второго ответчика — Королев К.В., доверенность от 11.01.2008, предъявлено удостоверение,

от третьего лица — Ожегов А.В., доверенность от 25.12.2007 № И-01-01-02-4297, предъявлен паспорт.

Индивидуальный предприниматель Фадеев Сергей Михайлович обратился в Арбитражный суд Пермского края с заявлением, уточненным в порядке статьи 49 АПК РФ, о признании постановления администрации г. Перми от 31.05.2007 № 194 «Об утверждении Порядка определения компенсации убытков от перевозки пассажиров на городских маршрутах регулярного сообщения и садоводческих автобусных маршрутов» не соответствующим решению Пермской городской Думы от 29.11.2005 № 203 и недействующим.

Требования заявитель обосновывает тем, что формула, по которой производится расчет суммы компенсации убытков от перевозки пассажиров на городских маршрутах регулярного сообщения и садоводческих автобусных маршрутах, установленная оспариваемым постановлением, не соответствует формуле, ука-

Loaded: 26-04-2024 PMt 12:21:55

v-06 NPA.qxd 30.05.2008 17:23 Page 300

занной в решении Пермской городской Думы от 29.11.2005 № 203 «Об утверждении методики формирования бюджета города Перми», имеющим большую юридическую силу. При расчетах сумм убытков от оказания перевозчиками транспортных услуг населению согласно порядку, установленному положениями постановления № 194, эти суммы получаются в несколько раз меньше, чем при расчетах по формуле, предусмотренной решением № 203, вследствие чего заложенные в бюджете суммы компенсации выплачиваются перевозчикам не в полном объеме, что нарушает права индивидуального предпринимателя Фадеева С.М. при осуществлении им предпринимательской деятельности.

Представитель заинтересованных лиц считает требование заявителя необоснованным и не подлежащим удовлетворению по основаниям, изложенным в письменных отзывах, в ходе судебных заседаний пояснил, что решением Пермской городской Думы № 203 регламентирована только методика формирования бюджета, а оспариваемым постановлением — конкретный порядок определения компенсации убытков перевозчикам, то есть постановление № 194 и не должно соответствовать решению № 203.

Представитель Пермской городской Думы считает требования заявителя необоснованными и не подлежащими удовлетворению по основаниям, изложенным в письменном отзыве, поясняет, что постановление администрации не должно соответствовать решению Думы, так как это акты, имеющие равную юридическую силу.

Рассмотрев материалы дела в соответствии со статьями 191, 193, 194 АПК РФ, суд установил следующее.

Индивидуальный предприниматель Фадеев С.М. осуществляет пассажирские перевозки автомобильным транспортом на маршрутах регулярного сообщения г. Перми на основании договора от 01.04.2006 № 108-06, заключенного с муниципальным комитетом по транспорту администрации г. Перми, действующим от имени администрации г. Перми.

Постановлением администрации г. Перми от 31.05.2007 № 194, опубликованным в «Официальном бюллетене органов местного самоуправления муниципального образования город Пермь» 05.06.2007 № 39 установлен порядок определения компенсации убытков от перевозки пассажиров на городских маршрутах регулярного сообщения и садоводческих автобусных маршрутах.

Фадеев С.М. с Порядком определения компенсации убытков, установленным постановлением администрации г. Перми от 31.05.2007 № 194, не согласен, считает, что формула, установленная указанным Порядком, должна соответствовать формуле, предусмотренной Методикой, и, обращаясь в арбитражный суд, просит указанное постановление признать недействующим и не соответствующим нормативному акту, имеющему большую юридическую силу.

В силу статей 191, 192 АПК РФ граждане, организации и иные лица вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействующим нор-

Loaded: 26-04-2024 PMt 12:21:55

v-06 NPA.qxd 30.05.2008 17:23 Page 301

мативного 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, имеющему большую юридическую силу, и нарушают их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Согласно статье 29 и части 3 статьи 191 Арбитражного процессуального кодекса РФ дела об оспаривании нормативных правовых актов рассматриваются в арбитражном суде, если их рассмотрение в соответствии с федеральным законом отнесено к компетенции арбитражных судов.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отнес к компетенции арбитражных судов рассмотрение заявлений о признании недействующими правовых актов, принятых органами местного самоуправления, в том числе и нормативных правовых актов. Данное положение подтверждает и пункт 9 информационного письма Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 13.08.2004 № 80 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов».

В соответствии с пунктом 1 статьи 43 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в систему муниципальных правовых актов входят в том числе: нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования; правовые акты главы муниципального образования, постановления и распоряжения главы местной администрации, иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Согласно статье 9 Устава г. Перми, утвержденного решением Пермской городской Думы 13.03.1996, в систему правовых актов города входят в том числе: решения Пермской городской Думы, постановления и распоряжения главы г. Перми; постановления администрации г. Перми, постановления и распоряжения главы администрации г. Перми.

В соответствии со статьей 58 Устава администрация г. Перми является исполнительным органом городского самоуправления и под руководством главы города осуществляет исполнительно-распорядительную деятельность по вопросам, отнесенным к ведению города.

В компетенцию администрации входит в том числе осуществление полномочий по предметам ведения города, за исключением отнесенных законодательством и Уставом города к компетенции Пермской городской Думы.

Учитывая то, что согласно статье 28 Устава г. Перми составление проекта бюджета и исполнение бюджета города обеспечивается администрацией города, а в статье 41

Loaded: 26-04-2024 PMt 12:21:55

v-06 NPA.qxd 30.05.2008 17:23 Page 302

«Компетенция Пермской городской Думы» нет такого полномочия, как утверждение Порядка определения компенсации убытков, суд установил, что оспариваемое постановление принято в пределах полномочий администрацией г. Перми.

Решением Пермской городской Думы от 29.11.2005 № 203 утверждена методика формирования бюджета с целью прогнозирования доходов и расходов бюджета г. Перми.

Оспариваемый Порядок, утвержденный постановлением администрации г. Перми от 31.05.2007, разработан с целью объективного и экономически обоснованного финансирования работы перевозчиков на городских маршрутах, и на основании нормативных правовых актов, поименованных в пункте 1.1 части 1 Порядка, решение Пермской городской Думы № 203 среди которых не указано.

Таким образом, рассматриваемыми актами регулируются различные стадии бюджетного процесса, то есть различные сферы регулирования.

Как установлено судом, постановление № 194 администрацией г. Перми издано в соответствии с целями заложенных в бюджете Перми на 2007 г. расходных обязательств и в пределах заложенных в бюджете средств. Обратное суду не доказано.

Следует отметить, что порядок определения компенсации убытков устанавливался администрацией г. Перми и ранее (на 2005 и 2006 гг.).

Так, во исполнение решения Пермской городской Думы от 22.02.2005 № 25 «О бюджете города Перми на 2005 год» 21.04.2005 администрацией г. Перми было принято постановление № 822 «Об утверждении порядка определения компенсации перевозчикам из бюджета города Перми».

29.03.2006 на основании решения Пермской городской Думы от 31.01.2006 № 7 «О бюджете города Перми на 2006 год» было принято постановление администрации г. Перми № 398 «О порядке определения компенсации убытков от перевозки пассажиров на городских маршрутах регулярного сообщения в 2006 году».

И на основании решения Пермской городской Думы от 28.11.2006 № 305 «О бюджете города Перми на 2007 год» администрацией было принято постановление от 31.05.2007 № 194, которым утвержден оспариваемый порядок.

Согласно вышеуказанным постановлениям сумма компенсации убытков на конкретном маршруте автомобильного транспорта рассчитывается как разница между экономически обоснованными затратами и доходами, включающими в себя билетную выручку и доходы от реализации проездных документов.

Таким образом, формулы, содержащиеся в указанных постановлениях администрации, в том числе и в оспариваемом, применялись для целей определения конкретных убытков, понесенных конкретными перевозчиками.

Loaded: 26-04-2024 PMt 12:21:55

v-06 NPA.qxd 30.05.2008 17:23 Page 303

Решением же Пермской городской Думы от 29.11.2005 № 203 утверждена методика формирования бюджета. Некоторые составляющие формулы, содержащейся в данной методике, такие как «количество платных пассажиров по данным обследования пассажиропотока в году, предшествующем планируемому», «средневзвешенный тариф на момент планирования», явно свидетельствуют о том, что формула предназначена для определения состава расходов бюджета города, то есть только для формирования бюджета.

Доказательств того, что компенсации убытков рассчитывались и соответственно выплачивались перевозчикам по формуле, используемой в Методике формирования бюджета, утвержденной решением Думы № 203, а также того, что фактические убытки от предоставления населению услуг перевозки городским транспортом превышают размер полученных компенсаций, заявителем, несмотря на неоднократные требования, суду не представлено.

В силу изложенного выше суд не находит оснований для удовлетворения заявленных требований.

На основании статьи 110 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации судебные расходы подлежат отнесению на заявителя.

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

РЕШИЛ:

в удовлетворении требований индивидуального предпринимателя Фадеева С.М. о признании недействующим постановления администрации г. Перми от 31.05.2007 № 194 «Об утверждении Порядка определения компенсации убытков от перевозки пассажиров на городских маршрутах регулярного сообщения и садоводческих автобусных маршрутах» как не соответствующего решению Пермской городской Думы от 29.11.2005 № 203 отказать.

Возвратить индивидуальному предпринимателю Фадееву С.М. из федерального бюджета излишне уплаченную государственную пошлину в сумме 1900 руб., уплаченную по платежному поручению от 13.12.2007 № 61. Справку выдать. Решение вступает в законную силу немедленно.

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

Информацию о времени, месте и результатах рассмотрения кассационной жалобы можно получить на интернет-сайте Федерального арбитражного суда Уральского округа — www.fasuo.arbitr.ru.

Председательствующий Т.А. Трапезникова
Судьи О.А. Швецова, О.Г. Власова

Loaded: 26-04-2024 PMt 12:21:55