

Об оспаривании нормативного правового акта

ОРГАНИЗАЦИЯ ПАССАЖИРСКИХ ПЕРЕВОЗОК

**Арбитражный суд Волгоградской области
Решение
Дело № А12-991/08-С18
г. Волгоград, 16 апреля 2008 г.**

Резолютивная часть объявлена 16 апреля 2008 г. Полный текст решения изготовлен 16 апреля 2008 г.

Арбитражный суд Волгоградской области в составе: председательствующего судьи Калашниковой О.И., судей Романова С.П., Сухановой А.А., при ведении протокола судебного заседания судьей Калашниковой О.И., рассмотрев в открытом судебном заседании дело по заявлению индивидуальных предпринимателей: Бутузова Сергея Афанасьевича, Ливенко Натальи Ивановны, Плехова Сергея Владимировича, Тарасовой Валентины Гавриловны, Ткачева Михаила Рудольфовича, Полякова Аркадия Вирольдовича, Чулковой Жанны Викторовны, Пряхина Павла Николаевича, Григоренко Виктора Михайловича, Коронова Алексея Вячеславовича, Шабунова Ярослава Юрьевича, общества с ограниченной ответственностью «Галант», общества с ограниченной ответственностью «Дэлия», общества с ограниченной ответственностью «Волгоград-Автоэкспресс», общества с ограниченной ответственностью «Экипаж», общества с ограниченной ответственностью «Техноавто» к Волгоградской городской Думе, с участием третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора: Управления Федеральной антимонопольной службы РФ по Волгоградской области, НП «Ассоциация пассажирских автотранспортников Волгограда», администрации Волгограда, Департамента городского хозяйства администрации Волгограда, администрации Волгоградской области, о признании недействующим в части нормативного правового акта,

при участии в судебном заседании:

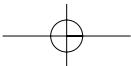
от заявителей — Ускова Е.П., представитель по доверенностям от 25.12.2007;

от Думы — Хоробрых М.Ю., доверенность от 09.01.2008;

от третьих лиц:

от УФАС по Волгоградской области — Бурба В.В., доверенность от 01.10.2008, Ерохин К.С., доверенность от 09.01.2008;

от НП «Ассоциация пассажирских автотранспортников Волгограда» — Белосус Ю.Н., директор;



Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 7/2008

от администрации Волгограда — Зацепина Л.А., доверенность от 31.05.2007;

от Департамента городского хозяйства — Ковалев В.В., доверенность от 07.04.2008;

от администрации Волгоградской области — не явился, извещен;

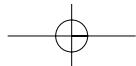
от прокуратуры — Балычева А.С., помощник прокурора,

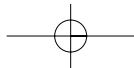
УСТАНОВИЛ:

заявители — индивидуальные предприниматели Бутузов С.А., Ливенко Н.И., Плехов С.В., Тарасова В.Г., Ткачев М.Р., Поляков А.В., Чулкова Ж.В., Пряхин П.Н., Григоренко В.М., Коронов А.В., Шабунов Я.Ю., ООО «Галант», ООО «Дэлия», ООО «Волгоград-Автоэкспресс», ООО «Экипаж», ООО «Техноавто» обратились 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».

Заявители просят признать недействующими следующие пункты Правил (с учетом уточнений и дополнений в порядке статьи 49 АПК РФ):

- пункты 1.3.13, 2.1, 2.9, 3.3 как не соответствующие абзацу 2 пункта 5.1 Положения об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами, утвержденного приказом Минтранса РФ от 08.01.1997 № 2;
- пункт 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 статье 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;
- подпункт «з» пункта 2.3 как не соответствующий пункту 1.1 Положения об Управлении по региональным тарифам администрации Волгоградской области, утвержденного постановлением главы администрации Волгоградской области от 15.05.2006 № 540;



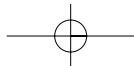


Об оспаривании нормативного правового акта

- подпункты «и», «к» пункта 2.3 как не соответствующие пункту 1 статьи 8 Конституции РФ, статье 15 Федерального закона «О защите конкуренции», подпункты «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 Федерального закона «О защите конкуренции»;
- пункт 2.6 как не соответствующий пункту 1 статьи 8 Конституции РФ, статье 15 Федерального закона «О защите конкуренции», пункту 5 Устава автомобильного транспорта, утвержденного Совмином РСФСР от 08.01.1969 № 12;
- пункт 2.10 как не соответствующий статье 15 Федерального закона «О защите конкуренции»;
- подпункты «б», «г», «д» пункта 2.1.1 как не соответствующие 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»; пункту 4 постановления Совмина РСФСР от 05.06.1969 № 129, пункту 20 Устава автомобильного транспорта, утвержденного Совмином РСФСР от 08.01.1969 № 12;
- пункт 2.15 как не соответствующий статье 15 Федерального закона «О защите конкуренции»;
- подпункты «а», «б» пункта 3.8 Правил как не соответствующие статье 15 Федерального закона «О защите конкуренции»;
- пункт 4.1 Правил как не соответствующий пунктам 1, 2 Положения о Госавтоинспекции безопасности дорожного движения МВД РФ, утвержденного Указом Президента РФ от 15.06.1998 № 711;
- пункт 5.1 как не соответствующий пункту 2 статьи 1, части 2 статьи 49 ГК РФ.

Волгоградская городская Дума заявленные требования не признала. Представитель Волгоградской городской Думы в судебном заседании пояснил, что при вынесении оспариваемого постановления Дума действовала в пределах своих полномочий на основании статей 6, 16, 7 Закона РФ № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статьи 6 Закона № 680-ОД «О безопасности дорожного движения на территории Волгоградской области», статьи 31 Устава города-героя Волгограда. Оспариваемые пункты Правил приняты с учетом и в соответствии с действующим законодательством.

Трети лица, не заявляющие самостоятельные требования относительно предмета спора, — Управление Федеральной антимонопольной службы РФ по Волгоградской области и НП «Ассоциация пассажирских автотранспортников



Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 7/2008

Волгограда» поддержали требования заявителей в полном объеме, считают, что оспариваемые пункты Правил противоречат Федеральному закону «О защите конкуренции» и другим нормативным правовым актам.

Трети лица, не заявляющие самостоятельные требования относительно предмета спора, — администрация города Волгограда и Департамент городского хозяйства администрации г. Волгограда поддерживают позицию Волгоградской городской Думы, считают, что оспариваемые положения Правил приняты в соответствии с действующим законодательством, кроме того, не усматривают нарушения прав заявителей в сфере предпринимательской деятельности.

Прокуратура Волгограда поддерживает требования заявителей в части оспаривания подпункта «б», подпункта «г» в части слов «с приложением лицензионных карточек на транспортные средства в количестве, указанном в проекте расписания движения с резервом транспортных средств в размере не менее 5%», подпунктов «и», «к» пункта 2.3; подпункта «г» пункта 2.5; пункта 2.10; подпунктов «б», «г», «д» пункта 2.11; пункта 2.15 Правил, считает данные пункты противоречащими Федеральному закону «О защите конкуренции».

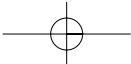
Изучив материалы дела, выслушав объяснения лиц, участвующих в деле, оценив их доводы, арбитражный суд установил следующее.

Решением Волгоградской городской Думы от 25.10.2007 № 51/1244 принятые Правила организации пассажирских перевозок транспортом общего пользования на маршрутах регулярного сообщения в границах городского округа город-герой Волгоград. Правила опубликованы 20.11.2007 в установленном порядке в газете «Городские Вести».

Вступившим в законную силу решением Арбитражного суда Волгоградской области от 25.03.2008 по делу № А12-866/08-С19 установлено соответствие пунктов 1.3.13, 1.3.22, подпунктов «б», «г», «и», «к» пункта 2.3, подпункта «г» пункта 2.5, пунктов 2.6, 2.10, подпунктов «б», «г», «д» пункта 2.11, пунктов 2.15, 5.1 Правил организации пассажирских перевозок транспортом общего пользования на маршрутах регулярного сообщения в границах городского округа город-герой Волгоград иным нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, в удовлетворении требований ООО «Волгоград-Автоэкспресс» о признании данных пунктов недействующими отказано.

При рассмотрении дела № А12-866/08-С19 арбитражный суд проверял соответствие указанных пунктов Правил тем же нормативным правовым актам, о несоответствии которым указано заявителями, в том числе ООО «Волгоград-Автоэкспресс», при рассмотрении настоящего дела, а именно проверялось соответствие:

- пункта 1.3.13 Правил абзацу 2 пункта 5.1 Положения об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами, утвержденного приказом Минтранса РФ от 08.01.1997 № 2, и приложению № 2.2 к Требованиям по обеспечению безопасности движения на автобусных маршрутах «Рекомендуемый состав ко-

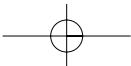


Об оспаривании нормативного правового акта

миссий по обследованию автобусных маршрутов», изложенным в приказе от 31.12.1981 № 200;

- пункта 1.3.22 Правил 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»;
- подпункта «б» пункта 2.3 Правил статье 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»;
- подпункта «г» пункта 2.3 Правил 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;
- подпунктов «и», «к» пункта 2.3 Правил пункту 1 статьи 8 Конституции РФ, статье 15 Федерального закона «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;
- подпункта «г» пункта 2.5 Правил статье 15 Федерального закона «О защите конкуренции»;
- пункта 2.6 Правил пункту 1 статьи 8 Конституции РФ, статье 15 Федерального закона «О защите конкуренции», пункту 5 Устава автомобильного транспорта, утвержденного Совмином РСФСР от 08.01.1969 № 12;
- пункта 2.10 Правил статье 34 Конституции РФ, статье 15 Федерального закона «О защите конкуренции»;
- пункта 2.11 Правил пункту 4 постановления Совмина РСФСР от 05.06.1969 № 129, пункту 20 Устава автомобильного транспорта, утвержденного Совмином РСФСР от 08.01.1969 № 12, 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»;
- пункта 2.15 статье 15 Федерального закона «О защите конкуренции»;
- пункта 5.1 статьям 8, 34, 55 Конституции РФ, пункту 2 статьи 1, части 2 статьи 49 ГК РФ.

В соответствии с частью 7 статьи 194 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в случае, если имеется вступившее в законную силу ре-



Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 7/2008

шение суда по ранее рассмотренному делу, проверившее по тем же основаниям соответствие оспариваемого акта иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, арбитражный суд прекращает производство по делу.

При таких обстоятельствах арбитражный суд считает, что дело подлежит прекращению в части требований заявителей о признании недействующими пунктов 1.3.13, 1.3.22, подпунктов «б», «г», «и», «к» пункта 2.3, подпункта «г» пункта 2.5, пунктов 2.6, 2.10, подпунктов «б», «г», «д» пункта 2.11, пунктов 2.15, 5.1 Правил организации пассажирских перевозок транспортом общего пользования на маршрутах регулярного сообщения в границах городского округа город-герой Волгоград.

Рассмотрев требования заявителей о признании недействующими пунктов 2.1, 2.9, 3.3, подпункта «з» пункта 2.3, подпунктов «а», «б» пункта 3.8, пункта 4.1 Правил организации пассажирских перевозок транспортом общего пользования на маршрутах регулярного сообщения в границах городского округа город-герой Волгоград, выслушав объяснения сторон и оценив их доводы, арбитражный суд не находит оснований для их удовлетворения.

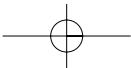
В соответствии со статьей 192 АПК РФ заинтересованные лица имеют право обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействующим нормативным правовым актом, если полагают, что оспариваемый акт или его отдельные положения не соответствуют закону или иному нормативному акту, имеющему большую 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 и иной экономической деятельности.

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.

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, владение, пользование и распоряжение 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 № 345-О-О, система отношений между перевозчиками



Об оспаривании нормативного правового акта

на конкретных транспортных маршрутах и органами местного самоуправления устанавливаются нормативными актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. При этом они вправе выбрать любую форму, не противоречащую Конституции и федеральным законам.

Согласно статье 7 Закона РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по вопросам местного значения органами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты.

В соответствии со статьей 6 Закона «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.

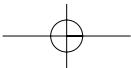
Таким образом, Волгоградская городская Дума при принятии решения об утверждении Правил организации пассажирских перевозок транспортом общего пользования на маршрутах регулярного сообщения в границах городского округа город-герой Волгоград свои полномочия не превысила.

Пунктами 2.1, 2.9, 3.3 Правил определены полномочия межведомственной транспортной комиссии. Заявитель, выдвигая доводы о несоответствии указанных пунктов абзацу 2 пункта 5.1 Положения об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами, утвержденного Приказом Минтранса РФ от 08.01.1997 № 2, указывает на отсутствие у Волгоградской городской Думы полномочий на создание межведомственной транспортной комиссии.

Арбитражный суд при рассмотрении настоящего дела учитывает, что данный довод уже проверялся Арбитражным судом Волгоградской области при рассмотрении дела № А12-866/08-С19 и не был признан обоснованным.

Согласно пункту 1.3.12 Правил межведомственная транспортная комиссия по организации пассажирских перевозок — рабочий орган, создаваемый с целью обсуждения вопросов, связанных с непосредственной организацией транспортного обслуживания населения на маршрутах регулярного сообщения.

В соответствии с пунктом 3 статьи 31 Устава города-героя Волгограда и статьей 15 Регламента Волгоградского городского Совета народных депутатов Волгоградская городская Дума вправе образовывать временные комиссии, задачи, объем и срок полномочий которых определяется Волгоградской городской Думой. Таким образом, создание межведомственной транспортной комиссии находится в пределах компетенции Волгоградской городской Думы.



Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 7/2008

Подпункт «з» пункта 2.3 Правил требует предоставления при организации нового маршрута или внесении изменений в схему движения и в сводное маршрутное расписание тарифа на проезд пассажиров на маршруте регулярного сообщения.

Заявитель указывает о несоответствии данной нормы пункту 1.1 Положения об Управлении по региональным тарифам администрации Волгоградской области, утвержденного постановлением главы администрации Волгоградской области от 15.05.2006 № 540.

Суд не может согласиться с таким выводом, поскольку оспариваемое положение предусматривает обязанность перевозчиков по предоставлению уже установленного компетентным органом тарифа для сведения, а не предоставляет организатору полномочия по установлению тарифа.

Пункт 3.8 Правил определяет круг лиц, инициирующих внесение изменений в сводное маршрутное расписание движения:

подпункт «а» — по предложению территориальных структурных подразделений администрации Волгограда или Волгоградской городской Думы;

подпункт «б» — по инициативе организатора.

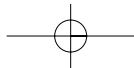
Суд считает, что данный пункт не противоречит статье 15 Федерального закона «О защите конкуренции», а направлен на установление порядка внесения изменений в сводное маршрутное расписание движения.

Пункт 4.1 Правил устанавливает, что к перевозкам пассажиров допускаются транспортные средства, прошедшие в установленном порядке государственный технический осмотр, отвечающие требованиям основных положений по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанностей должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения и сертифицированные к маршрутным перевозкам.

Указанный пункт направлен на обеспечение безопасности дорожного движения при перевозках населения и согласуется с требованиями статей 16, 20 Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», согласно которым техническое состояние и оборудование транспортных средств, участвующих в дорожном движении, должны обеспечивать безопасность дорожного движения.

При этом суд не находит несоответствия данного положения пунктам 1, 2 Положения о Госавтоинспекции безопасности дорожного движения МВД РФ, утвержденного Указом Президента РФ от 15.06.1998 № 711.

Таким образом, пункты 2.1, 2.9, 3.3, подпункт «з» пункта 2.3, подпункты «а», «б» пункта 3.8, пункт 4.1 Правил организации пассажирских перевозок транспортом общего пользования на маршрутах регулярного сообщения в границах



Об оспаривании нормативного правового акта

городского округа город-герой Волгоград соответствуют действующему законодательству, в том числе о защите конкуренции, поскольку распространяются в равной степени на всех маршрутных перевозчиков и не создают дискриминационных условий для отдельных хозяйствующих субъектов.

Суд также учитывает, что в соответствии со статьей 3 Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» основным принципом безопасности дорожного движения является приоритет жизни и здоровья граждан, участвующих в дорожном движении, над экономическими результатами хозяйственной деятельности.

В связи с этим закрепление в Правилах ряда требований к перевозчикам, направленных на создание у последних дополнительных обязанностей, соответствует указанной норме закона и направлено на обеспечение безопасности жизни и здоровья потребителей, что является необходимым условием регулирования рынка транспортных услуг.

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

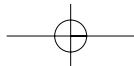
РЕШИЛ:

прекратить производство по делу № А12-991/08-С18 в части требований заявителей о признании недействующими пунктов 1.3.13, 1.3.22, подпунктов «б», «г», «и», «к» пункта 2.3, подпункта «г» пункта 2.5, пунктов 2.6, 2.10, подпунктов «б», «г», «д» пункта 2.11, пунктов 2.15, 5.1 Правил организации пассажирских перевозок транспортом общего пользования на маршрутах регулярного сообщения в границах городского округа город-герой Волгоград.

В удовлетворении требований заявителей о признании недействующими пунктов 2.1, 2.9, 3.3, подпункта «з» пункта 2.3, подпунктов «а», «б» пункта 3.8, пункта 4.1 Правил организации пассажирских перевозок транспортом общего пользования на маршрутах регулярного сообщения в границах городского округа город-герой Волгоград отказать.

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

*Председательствующий О.И. Калашникова
Судьи С.П. Романов, А.А. Суханова*



Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 7/2008

Арбитражный суд Республики Саха (Якутия)
Решение
Дело № А58-8724/07-А-ЭРИ
г. Якутск, 19 марта 2008 г.

Резолютивная часть решения объявлена 13 марта 2008 г. Полный текст решения изготовлен 19 марта 2008 г.

Арбитражный суд Республики Саха (Якутия) в составе: председательствующего судьи Эверстовой Р.И., судей Шевелева В.В., Андреева В.А., при ведении протокола судебного заседания судьей Эверстовой Р.И., рассмотрев в судебном заседании дело по заявлению индивидуального предпринимателя Малюченко Алексея Викторовича к окружному Совету г. Якутска о признании недействующим постановления городского Собрания депутатов г. Якутска от 25.03.2003 ПГС-4-9,

при участии в судебном заседании представителей:

от заявителя — Малюченко А.В., предприниматель;

от ответчика — Васильев А.В., по доверенности,

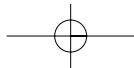
УСТАНОВИЛ:

индивидуальный предприниматель Малюченко Алексей Викторович (далее — заявитель, индивидуальный предприниматель) обратился в Арбитражный суд Республики Саха (Якутия) с требованием о признании недействующим постановления городского Собрания депутатов г. Якутска от 25.03.2003 ПГС-4-9.

В обоснование своего требования заявитель указывает, что постановление является административным барьером для предпринимателей, занимающихся пассажирскими перевозками на маршрутах г. Якутска, и существенно нарушает права предпринимателей.

В своем заявлении и пояснении к нему индивидуальный предприниматель полагает, что постановление от 25.03.2003 ПГС-4-9 противоречит Конституции РФ, статье 421 Гражданского кодекса РФ, Закону РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности», Закону РФ «О защите прав потребителей», Федеральному закону от 14.06.1995 № 88-ФЗ «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации», приказу Минтранса РФ от 08.01.1997 № 2.

Также заявитель полагает, что мэрия г. Якутска желает стать монополистом на пассажирских перевозках по г. Якутску, постановлением от 25.03.2003 ПГС-4-9 на заявителя как на предпринимателя незаконно возложены обязанности: прохождение конкурса на пассажирские перевозки, заключение соответствующего договора с муниципальным образованием, создание ЕДС для предпринимателей и за счет предпринимателей, перевозка льготных пассажиров.



Об оспаривании нормативного правового акта

Ответчик не согласен с требованием заявителя. В своем отзыве ответчик считает, что оспариваемое постановление принято в пределах полномочий городского Собрания депутатов г. Якутска; Положение об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами, утвержденное приказом Минтранса России от 08.01.1997 № 2, носит рекомендательный характер для органов местного самоуправления; ссылки заявителя на Федеральный закон от 14.06.1995 № 88-ФЗ «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации», Указ Президента РФ от 29.06.1998 № 730 «О мерах по устранению административных барьеров при развитии предпринимательства», Указ Президента РФ от 23.07.2003 № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003—2004 годах» несостоятельны; общественные отношения, регулируемые оспариваемым постановлением городского Собрания депутатов г. Якутска, под действие Закона о защите прав потребителей не подпадают; постановление не содержит положений о финансировании ЕДС за счет предпринимателей, в связи с чем предметом рассмотрения данного дела не являются.

Изучив материалы дела, суд установил следующие фактические обстоятельства.

Постановлением городского Собрания депутатов г. Якутска от 25.03.2003 ПГС-4-9 утверждено Положение о городских и пригородных пассажирских автобусных перевозках юридическими лицами всех форм собственности и индивидуальными предпринимателями, которое опубликовано в газете «Эхо столицы» от 25.05.2003 № 76.

Положение определяет порядок организации городских и пригородных автобусных маршрутов для перевозки пассажиров, определяет права, обязанности и ответственность в вопросах организации и осуществления на них пассажироперевозок.

Пунктом 1.4 Положения установлено, что настоящее Положение распространяется на взаимоотношения участников процесса перевозки автобусами и обязательно к исполнению органами местного самоуправления, владельцами автобусов, осуществляющими пассажирские перевозки.

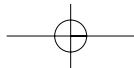
Разделом 2 Положения определен порядок организации городских и пригородных автобусных маршрутов.

Разделом 3 определены функции муниципального заказчика.

Раздел 4 посвящен обеспечению безопасности дорожного движения и пассажиров.

Раздел 5 устанавливает обязанности и ответственность перевозчиков.

Раздел 6 Положения определяет функции заказчика по диспетчерскому управлению автобусными пассажироперевозками на городских автобусных маршрутах, права диспетчера маршрута.



Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 7/2008

Разделом 7 определен порядок регулирования движения на городских автобусных маршрутах.

Приложением № 1 является Положение о конкурсе юридических лиц всех форм собственности и индивидуальных предпринимателей на право выполнения задания по пассажирским перевозкам на городских и пригородных маршрутах г. Якутска. Приложение № 2 — Положение о конкурсной комиссии, приложение № 3 — Перечень информации, предоставляемой конкурсантами, приложение № 4 — Перечень показателей оценки конкурса.

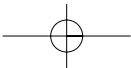
В материалы дела представлены решение Якутского городского суда Республики Саха (Якутия) от 05.11.2003 по делу № 2-2934-2003, в соответствии с которым отказано в иске прокурора г. Якутска о признании пунктов 2.1, 2.4, 2.5, 2.6, 2.7, 3.2, 3.3, 5.1, 5.2, 5.3, 6.1, 7.2, 7.3, 8.2, 8.5 и приложения № 1 Положения «О городских и пригородных пассажирских автобусных перевозках юридическими лицами всех форм собственности и индивидуальными предпринимателями», утвержденного постановлением городского Собрания депутатов г. Якутска от 25.03.2003, а также определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 29.12.2003, которым решение оставлено без изменения.

21.11.2007 индивидуальный предприниматель Малюченко А.В. обратился в Арбитражный суд Республики Саха (Якутия) с требованием о признании недействующим постановления городского Собрания депутатов г. Якутска от 25.03.2003 ПГС-4-9.

Дело рассматривается в порядке главы 23 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации. Согласно части 1 статьи 192 Арбитражного процессуального кодекса РФ граждане, юридические и иные лица вправе обращаться в арбитражный суд с заявлением о признании недействующим нормативных правовых актов, принятых органами местного самоуправления, если полагают, что оспариваемый нормативный правовой акт нарушает их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Частью 3 статьи 191 Арбитражного процессуального кодекса РФ определено, что дела об оспаривании нормативных правовых актов рассматриваются в арбитражном суде, если их рассмотрение в соответствии с федеральным законом отнесено к компетенции арбитражных судов.

В соответствии со статьей 78 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, решения и действия (бездействие) органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления могут быть обжалованы в суд или в арбитражный суд в установленном законом порядке.



Об оспаривании нормативного правового акта

К компетенции арбитражных судов отнесено рассмотрение заявлений о признании недействующими правовых актов, принятых органами местного самоуправления, в том числе и нормативных правовых актов, если такое заявление подано организацией или гражданином, которые полагают, что оспариваемый нормативный правовой акт нарушает их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности (пункт 9 информационного письма 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»).

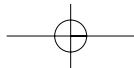
Заявитель обосновывает свое обращение в суд с требованием о признании недействующим постановления городского Собрания депутатов тем, что данный нормативный правовой акт нарушает свободу выбора деятельности, свободу использования своих способностей и имущества для предпринимательской деятельности и ограничивает его право заниматься предпринимательской деятельностью.

Оспариваемое постановление является нормативным правовым актом, поскольку содержит правовые нормы, устанавливающие основы организации городских и пригородных маршрутов г. Якутска, рассчитано на неоднократное применение и распространяется на неопределенный круг лиц, принято органом местного самоуправления и опубликовано. Таким образом, суд приходит к выводу о том, что в силу положений пункта 1 статьи 29, части 3 статьи 191 АПК РФ данный спор подлежит рассмотрению в арбитражном суде.

В соответствии с частью 4 статьи 94 АПК РФ при рассмотрении дел об оспаривании нормативных правовых актов арбитражный суд в судебном заседании осуществляет проверку оспариваемого акта или его отдельного положения, устанавливает соответствие его федеральному конституционному закону, федеральному закону и иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, а также полномочия органа или лица, принявшего оспариваемый нормативный правовой акт.

Согласно пункту «и» статьи 71 Конституции Российской Федерации в ведении Российской Федерации находится только федеральный транспорт и федеральные пути сообщения. Вопросы транспортного обслуживания населения субъекта Российской Федерации не отнесены статьей 72 Конституции РФ к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации. Следовательно, регулирование рассматриваемых общественных отношений является предметом ведения субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

В подпункте 20 пункта 2 статьи 6 Федерального закона от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который применяется как не противоречащий положениям главы 12 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (пункт 7 части 1 статьи 86 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ), установлено, что в ведении му-



Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 7/2008

ниципальных образований находится организация транспортного обслуживания населения.

В соответствии с подпунктом 7 пункта 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения городского округа относится создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организации транспортного обслуживания населения в границах городского округа.

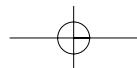
Оспариваемый акт принят городским Собранием депутатов г. Якутска, который являлся представительным органом муниципального образования «Город Якутск». В связи с внесением изменений в устав муниципального образования представительный орган городского округа переименован в окружной Совет г. Якутска, который и является надлежащим ответчиком по настоящему делу (пункт 1.1 статьи 22, статья 23 Устава городского округа «Якутск», утвержденного решением окружного Совета г. Якутска от 25.06.2007 № РОС-51-1).

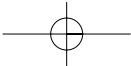
Устав городского округа «Город Якутск» (в ред. постановлений городского Собрания депутатов г. Якутска от 25.02.2003 ПГС-3-15, от 29.04.2003 ПГС-5-18, от 26.12.2003 ПГС-12-9, от 12.04.2005 ПГС-32-2, от 07.06.2005 ПГС-34-14) в пункте 2.7 статьи 10 к вопросам местного значения относит создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организацию транспортного обслуживания в границах городского округа, как и пункт 1.7 статьи 9 Устава городского округа «Город Якутск» в новой редакции, утвержденной решением окружного совета г. Якутска от 25.06.2007 № РОС-51-1.

При решении вопросов местного значения, каковым является организация транспортного обслуживания населения на территории определенного муниципального образования, а не перевозка пассажиров в соответствии с гражданским законодательством, органы местного самоуправления наделены полномочиями на издание муниципальных правовых актов. Органы местного самоуправления при принятии соответствующих нормативных правовых актов связаны лишь императивными требованиями федерального законодательства в регулируемой сфере.

Как следует из текста заявления, поданного в суд индивидуальным предпринимателем, в нем содержатся требования о признании недействующим постановления городского Собрания депутатов г. Якутска от 25.03.2003 ПГС-4-9 в полном объеме.

В судебном заседании до принятия решения судом первой инстанции заявитель подтвердил свои требования о признании недействующим оспариваемого нормативного правового акта в полном объеме, что подтверждается протоколом судебного заседания от 13.03.2008. В своем заявлении и пояснениях к нему индивидуальный предприниматель ссылается на ограничение оспариваемым нормативным правовым актом конкуренции.





Об оспаривании нормативного правового акта

Анализ судебных актов, принятых Якутским городским судом 05.11.2003 и Судебной коллегией по гражданским делам Верховного суда РС(Я) от 29.12.2003, по итогам рассмотрения заявления прокуратуры г. Якутска позволяет прийти к выводу о том, что при проверке пунктов 2.1, 2.4, 2.5, 2.6, 2.7, 3.2, 3.3, 5.1, 5.2, 5.3, 6.1, 7.2, 7.3, 8.2, 8.5 и приложения № 1 Положения «О городских и пригородных пассажирских автобусных перевозках юридическими лицами всех форм собственности и индивидуальными предпринимателями», утвержденного постановлением городского Собрания депутатов г. Якутска от 25.03.2003, на предмет соответствия действующему законодательству судом сделан вывод о соответствии оспариваемых норм Положения гражданскому и антимонопольному законодательству.

Между тем статьи 1, 2, абзацы второй — двадцать пятый части первой и часть вторую статьи 4, разделы II—VII Закона РСФСР от 22.03.1991 № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» утратили свою силу в связи с вступлением с 26.10.2006 в силу Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Таким образом, в заявлении индивидуального предпринимателя Малюченко А.В. указаны иные основания, по которым нормативный правовой акт или его часть не могли быть проверены судом, принявшим решение, вступившее в законную силу. При таких обстоятельствах оспариваемый нормативный правовой акт подлежит проверке в полном объеме.

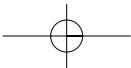
Регулирование в области безопасности дорожного движения является одной из основных задач по охране жизни, здоровья и имущества граждан, защиты их прав и законных интересов (статьи 1, 3 Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»).

Из положений статьи 6 Федерального закона № 196-ФЗ, который определяет правовые основы обеспечения безопасности дорожного движения на территории Российской Федерации, следует, что вопросы организации деятельности городского транспорта (как не отнесенные к предметам ведения Российской Федерации) отнесены к компетенции субъекта Российской Федерации.

К вопросам организации дорожного движения (которые органы местного самоуправления в пределах своей компетенции решают самостоятельно — статьи 2, 4, 5, 6 Федерального закона № 196-ФЗ) отнесен комплекс организационно-правовых, организационно-технических мероприятий и распорядительных действий по управлению движением на дорогах города. К их числу относится организация транспортного обслуживания населения.

Самостоятельность органов местного самоуправления в пределах своих полномочий закреплена в статье 12 Конституции Российской Федерации.

Вместе с тем формы, в которых органы местного самоуправления осуществляют создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организацию транспортного обслуживания населения, законодателем не оп-



Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 7/2008

ределены. Система отношений между потенциальными перевозчиками населения на городских маршрутах пассажирского транспорта и органами местного самоуправления, порядок оформления этих отношений устанавливаются нормативными актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, не противоречащими Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Таким образом, суд приходит к выводу об отсутствии противоречий между пунктами 1.1, 1.2, 1.3, 1.4 Положения о городских и пригородных пассажирских автобусных перевозках юридическими лицами всех форм и индивидуальными предпринимателями и нормами действующего законодательства, имеющими более высокую юридическую силу.

В соответствии с пунктом 6 статьи 72 Закона РФ от 06.07.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» (применяется как не противоречащий Федеральному закону от 06.10.2003 № 131-ФЗ) городская администрация осуществляет контроль за работой транспортных предприятий и организаций, обслуживающих население района или города, утверждает маршруты и графики движения местного транспорта, привлекает на договорных началах к транспортному обслуживанию населения предприятия и организации, действующие на территории района или города.

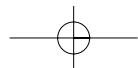
В развитие данной нормы разделом 2 Положения о городских и пригородных пассажирских автобусных перевозках юридическими лицами всех форм и индивидуальными предпринимателями, пунктом 2.1 приложения № 1 к Положению установлено полномочие мэрии г. Якутска по выполнению функций организатора пассажирских перевозок.

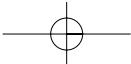
При рассмотрении настоящего спора суд считает необходимым разграничить понятия «договор на выполнение задания по перевозке пассажиров» и «договор перевозки пассажира» исходя из различий предмета указанных договоров.

Перевозка пассажиров по определенному регулярному городскому маршруту (исполнение договора перевозки пассажиров) осуществляется при наличии условия: перевозчик заключил договор с администрацией города на обслуживание определенного городского маршрута, включенного в городскую маршрутную сеть.

Орган местного самоуправления не может быть участником договора перевозки пассажира в силу статьи 786 Гражданского кодекса РФ. Орган местного самоуправления является участником договора на выполнение задания по перевозке пассажиров. Таким образом, возникновению обязательств по перевозке пассажиров, регулируемых главой 40 Гражданского кодекса РФ, предшествует заключение лицом, имеющим лицензию на осуществление перевозок, договора с органом местного самоуправления.

Заключение договора исключительно на конкурсной основе, по мнению заявителя, наделяет орган местного самоуправления полномочиями, которые





Об оспаривании нормативного правового акта

могут иметь своим результатом не основанное на законодательстве ограничение конкуренции.

Как полагает заявитель, для осуществления деятельности по перевозке пассажиров автомобильным транспортом достаточным является наличие статуса индивидуального предпринимателя и лицензии.

Суд не может согласиться с данным заключением в связи со следующим.

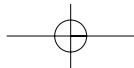
Как было изложено выше, заключению договора перевозки с пассажиром предшествует заключение договора на выполнение задания по перевозке пассажиров на конкретном маршруте с органом местного самоуправления.

Договор — это соглашение лиц, исключающее принуждение к его заключению. В отличие от договора перевозки пассажира договор, заключаемый с органом местного самоуправления, не является публичным договором. Соответственно намерению лица, имеющего лицензию на осуществление перевозок пассажирским транспортом, заключить договор на выполнение задания по перевозке пассажира не противостоит обязанность органа местного самоуправления заключить такой договор с любым лицом, обратившимся с указанным предложением. Учитывая, что орган местного самоуправления относится к субъектам публичного права, процедура заключения договора через проведение публичного конкурса исключает возможность создания ситуации необоснованного предпочтения в отношении отдельных субъектов предпринимательской деятельности при заключении договоров на обслуживание городских маршрутов.

В соответствии с действующим законодательством конкурс — это способ заключения договора. Согласно части 1 статьи 447 Гражданского кодекса РФ договор, если иное не вытекает из его существа, может быть заключен путем проведения торгов. Конкурс как способ заключения договора, предусмотренный законом, сам по себе не может выступать в качестве административного барьера конкуренции, как это полагает заявитель. Проведение конкурса создает одинаковые правовые условия работы для перевозчиков, что не противоречит статьям 15, 16 Федерального закона «О защите конкуренции».

Конкурсный отбор, предполагающий состязательность хозяйствующих субъектов, самостоятельно принимающих решение об участии в конкурсе, не ограничивает конкуренцию на рынке услуг по перевозке, а создает условия для формирования конкурентной среды, так как исход конкурса зависит от действий самого участника по максимальному выполнению всех требований, заложенных в конкурсных критериях.

С учетом сформулированной в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 14.03.2001 № 55-О позиции о возможности муниципальных образований самостоятельно выбирать форму взаимоотношений с перевозчиками, в том числе конкурс как основу таких взаимоотношений, суд не усматривает нарушений прав заявителя, установленных статьями 34, 37 Конституции Российской Федерации, пунктами 2.1, 2.4, 2.5, 2.6, 2.7, 3.1, 3.2,



Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 7/2008

3.3, 3.4 Положения о городских и пригородных пассажирских автобусных перевозках юридическими лицами всех форм и индивидуальными предпринимателями.

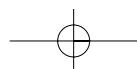
Статьей 15 Федерального закона «О защите конкуренции» органам местного самоуправления запрещается:

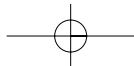
- 1) введение ограничений в отношении создания хозяйствующих субъектов в какой-либо сфере деятельности, а также установление запретов или введение ограничений в отношении осуществления отдельных видов деятельности или производства определенных видов товаров;
- 2) необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами;
- 3) установление запретов или введение ограничений в отношении свободного перемещения товаров в Российской Федерации, иных ограничений прав хозяйствующих субъектов на продажу, покупку, иное приобретение, обмен товаров;
- 4) дача хозяйствующим субъектам указаний о первоочередных поставках товаров для определенной категории покупателей (заказчиков) или о заключении в приоритетном порядке договоров;
- 5) установление для приобретателей товаров ограничений выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют такие товары.

Как уже установлено судом, органы местного самоуправления вправе самостоятельно решать вопросы организации транспортного обслуживания в границах городского округа. В том числе посредством заключения договоров с перевозчиками на конкурсной основе. Соответственно к полномочиям местного самоуправления относится и установление конечного перечня конкурсных критериев отбора победителя. При этом орган местного самоуправления, определяя такие критерии, должен руководствоваться целью обеспечения населения наиболее качественными и безопасными из возможных транспортными услугами по перевозке пассажиров, а не целью реализации каждым хозяйствующим субъектом, имеющим соответствующую лицензию, возможности заниматься избранным им видом деятельности и обеспечением занятости его транспорта.

С учетом этого, а также в силу отсутствия в приложениях № 1, № 2, № 3, № 4 каких-либо ограничений для допуска к участию в конкурсе суд приходит к выводу о том, что все оценочные критерии направлены на реализацию органом местного самоуправления своих полномочий, не содержат дискриминационных условий, не противоречат антимонопольному законодательству.

Орган местного самоуправления как орган, отвечающий за создание условий для предоставления транспортных услуг населению и осуществляющий кон-





Об оспаривании нормативного правового акта

троль за работой транспортных предприятий, обслуживающих население, вправе заключать договоры на основании результатов конкурса, проведенного в соответствии с самостоятельно установленными критериями, что не может быть расценено как препятствие к осуществлению перевозчиками предпринимательской деятельности и нарушение их прав.

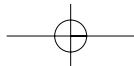
На основании изложенного суд не усматривает нарушения оспариваемым постановлением и требований Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», пункт 1 статьи 26 которого признан утратившим силу Федеральным законом от 14.06.1995 № 88-ФЗ «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации», Указов Президента РФ от 29.06.1998 № 730, от 23.07.2003 № 824.

На основании пункта 2.2 Положения о городских и пригородных пассажирских автобусных перевозках юридическими лицами всех форм собственности и индивидуальными предпринимателями, утвержденного постановлением от 25.03.2003 ПГС-4-9 городского Собрания депутатов г. Якутска, открытие и прекращение действия на действующих городских автобусных маршрутах (закрытие) производится на основании распоряжения мэра г. Якутска в соответствии с заключением соответствующей комиссии, возглавляемой службой мэрии, курирующей транспорт. Заключение комиссии принимается на основании: обследования городских и пригородных маршрутов; анализа пассажиропотоков, который проводится как по инициативе органов местного самоуправления, так и по просьбам и заявлениям населения, общественных организаций, перевозчиков, депутатов представительных органов государственной власти и местного самоуправления; анализа пропускной способности участков улично-дорожной сети города, по которым проходит маршрут, а также всей транспортной сети в целом, технического состояния автомобильных дорог и искусственных сооружений на маршруте движения.

В соответствии с пунктом 4.15 Положения об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами, утвержденного приказом Минтранса Российской Федерации от 08.01.1997 № 2 (Положение), с целью оценки соответствия технического состояния и уровня содержания автомобильных дорог, улиц, искусственных сооружений, железнодорожных переездов, паромных переправ, их инженерного оборудования требованиям безопасности движения комиссий, утвержденной соответствующими органами исполнительной власти, производится обследование автобусных маршрутов перед открытием и в процессе эксплуатации.

Согласно пункту 4.17 Положения результаты обследования оформляются актом, в котором формируется заключение комиссии о возможности эксплуатации действующих и открытии новых автобусных маршрутов.

Акты обследования передаются в соответствующие органы исполнительной власти, утвердившие состав комиссии по обследованию автобусных маршрутов, для решения вопроса об открытии или продолжении эксплуатации марш-



Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 7/2008

рута, принятия мер по совершенствованию организации перевозок и повышению их безопасности, организации контроля за устранением недостатков в состоянии, оборудовании и содержании автомобильных дорог, улиц, искусственных сооружений (пункт 4.18 Положения).

В соответствии со статьей 21 Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» мероприятия по организации дорожного движения осуществляются в целях повышения его безопасности и пропускной способности дорог федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами, в ведении которых находятся автомобильные дороги.

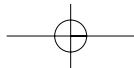
Деятельность по организации дорожного движения должна осуществляться на основе комплексного использования технических средств и конструкций, применение которых регламентировано действующими в Российской Федерации стандартами и предусмотрено проектами и схемами организации дорожного движения.

Изменения в организации дорожного движения для повышения пропускной способности дорог или для других целей за счет снижения уровня безопасности дорожного движения не допускаются.

Поскольку право органа местного самоуправления на определение условий перевозки обусловлено его обязанностью обеспечить транспортное обслуживание населения на подведомственной территории, в том числе с учетом безопасности перевозок, арбитражный суд приходит к выводу о том, что в данном случае отсутствуют правовые основания считать пункт 2.2 Положения о городских и пригородных пассажирских автобусных перевозках юридическими лицами всех форм собственности и индивидуальными предпринимателями, установленного постановлением от 25.03.2003 ПГС-4-9 городского Собрания депутатов г. Якутска, противоречащим действующему законодательству и ущемляющим права предпринимателей.

Пунктом 3.5 Положения о городских и пригородных пассажирских автобусных перевозках юридическими лицами всех форм собственности и индивидуальными предпринимателями, установленного постановлением от 25.03.2003 ПГС-4-9 городского Собрания депутатов г. Якутска, установлено, что муниципальный заказчик (организатор) пассажирских перевозок по фактам выявленных нарушений обращается в отделение Российской транспортной инспекции с ходатайством о принятии мер к нарушителям вплоть до приостановления или направления материалов в суд для лишения лицензии на право пассажирских перевозок.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов государственной власти» Министерство транспорта Российской Федерации упразднено. Образовано Министерство транспорта и связи Российской Федерации, также образована



Об оспаривании нормативного правового акта

Федеральная служба по надзору в сфере транспорта с передачей ей функций по контролю и надзору упраздненного Министерства транспорта Российской Федерации.

Как следует из постановления Правительства Российской Федерации от 07.04.2004 № 184, Федеральная служба по надзору в сфере транспорта является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере автомобильного транспорта и дорожного хозяйства.

На основании распоряжения Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 № 1024-р территориальные органы упраздненных, реорганизованных и иных федеральных органов исполнительной власти подчинены в соответствии с передачей им функций упраздненных и реорганизованных федеральных органов исполнительной власти с последующей реорганизацией путем их слияния или разделения и (или) переименованием и изменением в случае необходимости.

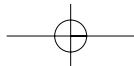
Пунктом 3 указанного распоряжения установлено подчинение Федеральной службе по надзору в сфере транспорта отделений Российской транспортной инспекции.

На базе отделений Российской транспортной инспекции упраздненного Министерства транспорта Российской Федерации сформированы территориальные управления государственного автодорожного надзора Федеральной службы по надзору в сфере транспорта.

В соответствии с подпунктом «б» пункта 4 постановления Правительства РФ от 07.04.2004 № 184, пунктом 2 Положения о лицензировании перевозок пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя), утвержденного постановлением Правительства РФ от 30.10.2006 № 637, лицензирование перевозок пассажиров осуществляется Федеральной службой по надзору в сфере транспорта.

Согласно статье 13 Федерального закона от 08.08.2001 № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» приостановление действия лицензии осуществляется лицензирующим органом в случае привлечения лицензиата за нарушение лицензионных требований и условий к административной ответственности в порядке, установленном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Пунктом 2 части 1 статьи 28.2 Кодекса РФ об административных правонарушениях предусматривается возможность возбуждения дела об административном правонарушении на основании поступивших из органов местного самоуправления материалов, содержащих данные, указывающие на наличие события административного правонарушения.



Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 7/2008

Аннулирование лицензии возможно лишь в судебном порядке, при этом судом оценивается достаточность наличия оснований для удовлетворения требования лицензирующего органа об аннулировании лицензии.

С учетом изложенного суд приходит к выводу об отсутствии противоречий пункта 3.5 Положения о городских и пригородных пассажирских автобусных перевозках юридическими лицами всех форм собственности и индивидуальными предпринимателями нормам действующего законодательства.

В силу статей 20, 23 Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность, связанную с эксплуатацией транспортных средств, обязаны организовать работу водителей в соответствии с требованиями, обеспечивающими безопасность дорожного движения.

Положением об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами, утвержденным приказом Минтранса РФ от 08.01.1997 № 2, определены основные требования по обеспечению безопасности перевозок пассажиров автобусами на территории Российской Федерации.

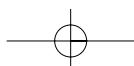
Положение об обеспечении безопасности дорожного движения в предприятиях, учреждениях, организациях, осуществляющих перевозки пассажиров и грузов, утвержденное приказом Минтранса РФ от 09.03.1995 № 27, определяет задачи и основные требования к деятельности организаций и водителей-предпринимателей, осуществляющих перевозки пассажиров и грузов, по обеспечению безопасности дорожного движения.

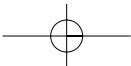
Также дополнительные требования к предпринимателям, осуществляющим перевозку пассажиров, установлены приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 30.06.2000 № 68 «О введении путевой документации для индивидуальных предпринимателей, осуществляющих перевозочную деятельность на автомобильном транспорте».

Требования к обеспечению безопасности дорожного движения и пассажиров, перечисленные в разделе 4 Положения о городских и пригородных пассажирских автобусных перевозках юридическими лицами всех форм собственности и индивидуальными предпринимателями, а также обязанности и ответственность перевозчиков, установленные в разделе 5 данного Положения, содержат те же требования, что и в указанных нормативных актах, не противоречат им и направлены на обеспечение безопасности дорожного движения, организацию транспортного обслуживания населения.

Довод заявителя о том, что оспариваемым нормативным правовым актом на него возложена незаконная обязанность по перевозке льготных пассажиров, суд считает необоснованной.

Оспариваемым Положением на лиц, осуществляющих перевозку пассажиров, не возлагается обязанность осуществлять перевозку граждан, пользующихся





Об оспаривании нормативного правового акта

льготами по оплате проезда. Пунктом 3.1 Положения предусмотрено возмещение перевозчику затрат на выпадающие доходы по обеспечению пассажирских перевозок.

Не подтверждены доказательствами и доводы заявителя о том, что содержание единой диспетчерской происходит за счет платы, взимаемой с предпринимателей.

В разделе 6 Положения о городских и пригородных пассажирских автобусных перевозках юридическими лицами всех форм собственности и индивидуальными предпринимателями определены функции заказчика по диспетчерскому управлению автобусными пассажироперевозками на городских автобусных маршрутах и права диспетчера маршрута.

Из содержания Положения о городских и пригородных пассажирских автобусных перевозках юридическими лицами всех форм собственности и индивидуальными предпринимателями не следует, что создана единая диспетчерская (ЦДС) и бремя ее содержания возложено на лиц, осуществляющих перевозку пассажиров на городских и пригородных автобусных маршрутах.

Суд приходит к выводу об отсутствии противоречий между пунктами 7.1, 7.2, 7.3 Положения о городских и пригородных пассажирских автобусных перевозках юридическими лицами всех форм собственности и индивидуальными предпринимателями и нормами федерального законодательства. Право организатора (заказчика) пассажирских перевозок на установление определенных критериев, связанных с безопасной и своевременной перевозкой пассажиров, не направлено на ограничение свободы предпринимательской деятельности.

Суд считает необоснованной ссылку индивидуального предпринимателя на несоответствие оспариваемого постановления Федеральному закону от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей», поскольку указанный нормативный акт регулирует отношения, возникающие между потребителями и изготовителями, исполнителями, продавцами при продаже товаров, выполнении работ или оказании услуг. Заявитель не обосновал, каким образом принятие постановление нарушает права потребителей.

С учетом изложенного суд приходит к выводу о том, что заявленные требования не подлежат удовлетворению.

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

РЕШИЛ:

в удовлетворении требования индивидуального предпринимателя Малюченко А.В. о признании недействующим постановления городского Собрания депутатов г. Якутска от 25.03.2003 ПГС-4-9 отказать.



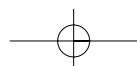
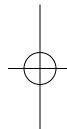
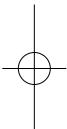
Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 7/2008

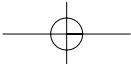
Признать постановление городского Собрания депутатов г. Якутска от 25.03.2003 ПГС-4-9 соответствующим статьям 421, 447 Гражданского кодекса РФ, статьям 15, 16 Федерального закона «О защите конкуренции», статьям 5, 7, 54 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации», статьям 14, 16, 19, 20, 23 Федерального закона «О безопасности дорожного движения», статье 13 Федерального закона «О лицензировании некоторых видов деятельности», Положению об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами, утвержденному приказом Минтранса РФ от 08.01.1997 № 2, Положению об обеспечении безопасности дорожного движения в предприятиях, учреждениях, организациях, осуществляющих перевозки пассажиров и грузов, утвержденному приказом Минтранса РФ от 09.03.1995 № 27.

Решение вступает в законную силу немедленно.

На вступившее в законную силу решение может быть подана кассационная жалоба в Федеральный арбитражный суд Восточно-Сибирского округа в течение месяца.

*Председательствующий Р.И. Эверстова
Судьи В.В. Шевелев, В.А. Андреев*





Об оспаривании нормативного правового акта

**Арбитражный суд Томской области
Решение
Дело № А67-3264/07
г. Томск, 6 марта 2008 г.**

Полный текст изготовлен 6 марта 2008 г.

Арбитражный суд Томской области в составе: председательствующего Мухамеджановой Л.А., судей Кузнецова А.С., Захарова О.В., при ведении протокола судебного заседания помощником судьи Головиной Т.Ф., рассмотрев в судебном заседании дело по заявлению индивидуального предпринимателя Плохтиенко Валерия Юрьевича к администрации г. Томска о признании недействующим постановления (частично) от 14.05.2007 № 273,

при участии в судебном заседании:

от заявителя — Михалева А.К., доверенность от 05.06.2007 № 70 АА 445815; Слободянюка А.В., доверенность от 22.08.2007 № 70 АА 409046;

от ответчика — заместителя начальника отдела судебной защиты правового комитета Севергиной Я.В., доверенность от 14.01.2008 № 6;

от Управления ГАДН по Томской области — Хромина А.В., доверенность от 14.01.2008 № 6;

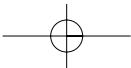
от прокурора — помощника прокурора Томской области по обеспечению участия прокуроров в арбитражном процессе А.А. Горбаченко,

УСТАНОВИЛ:

индивидуальный предприниматель Плохтиенко В.Ю. обратился в арбитражный суд с заявлением к администрации г. Томска о признании недействующими пунктами 1, 2 постановления мэра г. Томска от 14.05.2007 № 273 «О закрытии маршрута № 26» в редакции постановления мэра г. Томска от 29.11.2007 № 750 (с учетом уточнения заявленных требований от 22.02.2008) по следующим основаниям.

Руководствуясь положениями статей 46, 120 Конституции Российской Федерации, заявитель в соответствии со статьей 192 АПК РФ обратился в Арбитражный суд Томской области, полагая, что оспариваемый нормативный акт в пункте 1 не соответствует действующему законодательству и в силу этого нарушает права как его, так и других лиц в сфере предпринимательской деятельности, в том числе создает иные препятствия для осуществления предпринимательской деятельности.

Предпринимательскую и лицензируемую деятельность в г. Томске заявитель осуществляет с 1995 г. По договору от 31.05.2004 № 703 по оказанию услуг по регулярным перевозкам пассажиров и багажа автобусами в г. Томске осуществляет предпринимательскую деятельность как перевозчик по маршруту № 26.



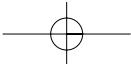
Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 7/2008

Пунктом 1 постановления первый заместитель мэра г. Томска постановляет закрыть с 21.05.2007 в связи с несоответствием требованиям безопасности дорожного движения и обустройства автобусных маршрутов, а также выявленными нарушениями норм действующего законодательства, устанавливающими порядок открытия и изменения маршрутов, автобусный маршрут № 26 «Мкр. Академический — пр-т Ленина — «Авангард».

На основании вышеизложенного все предприниматели, в том числе заявитель, осуществляющие регулярные пассажирские перевозки на коммерческой основе в границах муниципального образования «Город Томск» по маршруту № 26 с 22.05.2007 должны прекратить свою деятельность.

Между предпринимателями и Департаментом дорожного строительства, благоустройства и транспорта администрации г. Томска заключены договоры на оказание услуг по регулярным перевозкам пассажиров и багажа автобусами в г. Томске. Пунктом 5.1 договора установлено, что договор действует на срок действия лицензии. Пунктом 5.3 договора предусмотрена следующая процедура прекращения договора:

- в случае прекращения деятельности перевозчика;
- окончания срока действия настоящего договора;
- расторжения договора по основаниям и в порядке, предусмотренном пунктами 5.4, 5.5, 5.6 договора и действующим законодательством, которыми установлено:
 - 5.4. Договор может быть расторгнут по соглашению сторон, а также в предусмотренных им случаях в одностороннем порядке.
 - 5.5. Заказчик перевозок вправе расторгнуть настоящий договор в одностороннем порядке в случаях:
 - а) систематическое (три и более раза в течение месяца) нарушение по вине перевозчика утвержденных заказчиком перевозок графиков движения;
 - б) аннулирование, приостановление либо истечение срока действия лицензии перевозчика;
 - в) обнаружение заказчиком перевозок недостоверных данных, предоставленных перевозчиком при заключении настоящего договора;
 - г) необеспечение перевозчиком линейного диспетчерского сопровождения; отсутствие у перевозчика договора с центральной диспетчерской службой заказчика перевозок на осуществление мероприятий по организации движения, возложенных в соответствии с действующим законодательством на перевозчика;



Об оспаривании нормативного правового акта

- д) нерегулярный выход автобусов перевозчика без уведомления заказчика перевозок;
- е) наличие (трех и более) уведомлений в течение месяца от органов, осуществляющих контроль за работой автобусов о выявленных нарушениях Правил дорожного движения РФ, допущенных водителями автобусов;
- ж) невыполнение перевозчиком условий данного договора;
- з) при возникновении особых условий по согласованию с Томской городской Думой.

В случаях, указанных в подпунктах «а», «г», «д», «е», «ж» пункта 5.5 настоящего договора, расторжение договора производится в случае неисполнения перевозчиком требований заказчика перевозок об устраниении допущенных нарушений.

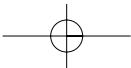
- 5.6. Перевозчик вправе отказаться от исполнения договора в любое время с момента уведомления об этом заказчика перевозок.

Таким образом, в постановлении от 14.05.2007 № 273 первым заместителем мэра г. Томска фактически расторгнуты договоры, заключенные между предпринимателями и Департаментом строительства, благоустройства и транспорта администрации г. Томска на оказание услуг по регулярным перевозкам пассажиров и багажа автобусами в г. Томске по основаниям, не предусмотренным сторонами, что привело к нарушению пункта 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции», выразившемуся в необоснованном осуществлении деятельности хозяйствующими субъектами.

В силу статьи 55 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления не вправе ограничивать свободу экономической деятельности, право на свободное использование собственного имущества для предпринимательской и иной деятельности, не запрещенной законом.

На основании изложенного в действиях администрации г. Томска усматриваются признаки нарушения подпункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции», запрещающего органам местного самоуправления принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), устанавливающие запреты или вводящие ограничения в отношении осуществления отдельных видов деятельности.

Пункт 2 оспариваемого постановления гласит: «Опубликовать настоящее постановление в средствах массовой информации» — в сборнике официальных материалов муниципального образования «Город Томск» оно опубликовано, но опубликовано для всеобщего сведения, а согласно статье 26 Правил организации пассажирских перевозок на автомобильном транспорте, утвержденных приказом Минтранса РСФСР от 31.12.1981 № 200, определяющей порядок доведения информации до населения в отношении маршрутных перевозок: «Об открытии или изменении городских маршрутов население оповещается через местную печать, радио и специальными объявлениями в автобусах и на



Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 7/2008

остановочных пунктах не позднее чем за три дня...». Данное требование Правил выполнено не было.

Указанное выше оспариваемое постановление мэра № 273 в средствах массовой информации, периодических изданиях не публиковалось, до сведения жителей муниципального образования «Город Томск» не доводилось. Заявитель пояснил, что в пункте 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации определено: «Любые нормативно-правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения».

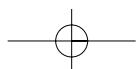
Принятию данного постановления послужило его правовое обоснование со ссылкой на федеральные законы: статью 76 Устава автомобильного транспорта РСФСР, часть 4 статьи 6, статью 21 Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», статью 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Правилами организации пассажирских перевозок на автомобильном транспорте, утвержденными приказом Минтранса РСФСР от 31.12.1981 № 200, Положением об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами, утвержденным приказом Минтранса России от 08.01.1997 № 2, указанными федеральными законами предусмотрено открытие и изменение маршрутов автобусов, закрытие маршрутов автобусов данными федеральными законами не предусматривается и не может быть предусмотрено, так как это противоречит статье 34 Конституции Российской Федерации: «Никто не вправе ограничивать свободу экономической деятельности, права на использование собственного имущества для осуществления предпринимательской деятельности».

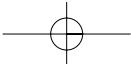
Соответственно пункт 1 оспариваемого постановления является противоречащим федеральным законам и Конституции Российской Федерации.

В уточнении и правовом обосновании заявитель сообщил: руководствуясь положениями статьи 46 Конституции Российской Федерации, заявитель в соответствии со статьей 192 АПК РФ обратился в Арбитражный суд Томской области, полагая, что оспариваемый нормативный акт в части его отдельных положений не соответствует законодательству и в силу этого нарушает права и законные интересы как его, так и других лиц в сфере предпринимательской деятельности, в том числе создает иные препятствия для осуществления предпринимательской деятельности.

1. Автобусный маршрут № 26 был открыт по решению горисполкома от 12.09.1992 № 395, и на основании данного решения были разработаны паспорт маршрута № 26, графики движения и другая документация — в соответствии с приказом Минтранса РСФСР от 31.12.1981 № 200.

Постановление мэра г. Томска от 07.07.2005 № 399 «О пассажирской транспортной (маршрутной) сети г. Томска» подтверждает и закрепляет действующий маршрут № 26 в транспортной сети г. Томска.





Об оспаривании нормативного правового акта

2. В соответствии с постановлением мэра г. Томска от 22.03.2000 № 156 заявитель осуществлял пассажирские перевозки по маршруту в г. Томске согласно договорам с муниципальным предприятием «Служба движения» с 29.06.2000 — согласно постановлению мэра г. Томска от 14.09.1999 № 607 заказчиком являлось МП «Служба движения».

31.05.2004 между Департаментом дорожного строительства, благоустройства и транспорта администрации г. Томска и индивидуальным предпринимателем Плохтиенко В.Ю.. был заключен договор № 703 на оказание услуг по регулярным перевозкам пассажиров и багажа автобусами в г. Томске. На основании указанного договора заявитель в настоящее время осуществляет пассажирские перевозки по городскому маршруту № 26.

В момент заключения договора от 31.05.2004 № 703 действовало решение Томской городской Думы от 28.10.2003 № 483 «Об утверждении положений по организации перевозок пассажиров и багажа автобусами по городским маршрутам» (утратившее силу 28.11.2006 согласно решению Думы г. Томска № 329).

Приложением № 2 к решению Томской городской Думы от 28.10.2003 № 483 предусматривалось проведение конкурса на право оказания услуг по регулярным перевозкам пассажиров и багажа автобусами по городским маршрутам г. Томска. Пунктом 1.6 данного Приложения предусмотрено: «Конкурс не проводится для перевозчиков, имеющих договоры на перевозки:

- при продлении (пролонгации) договора на существующий маршрут;
- при изменении существующего маршрута».

До заключения договора от 31.05.2004 № 703 заявитель как перевозчик осуществлял перевозки пассажиров и багажа в г. Томске согласно договорам с МП «Служба движения», срок действия которых истекал. Таким образом, наличие данных договоров послужило основанием для заключения договора от 31.05.2004 № 703 без конкурса.

Помимо этого, обращаю внимание суда на то, что ответчик, указывая на незаконность вышеуказанного договора, пояснил, что заявитель, не участвуя в конкурсе, заключил вышеуказанный договор. Ответчик не обосновал свои возражения, а именно:

- проводился ли конкурс, если да, то где именно и когда;
- количество участников конкурса;
- кто именно претендовал на заключение договора.

Кроме этого, не представлена конкурсная документация, информация в СМИ о проведении конкурса.



Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 7/2008

На основании изложенного полагает, что положения (заявленные в отзыве): статьи 166 и 168 ГК РФ; статьи 7, 8 Закона РСФСР от 22.03.1991 «О защите конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»; решение Томской городской Думы от 28.10.2003 № 483 «Об утверждении положений организации перевозок пассажиров и багажа автобусами по городским маршрутам», данные положения действовали в момент заключения договора от 31.05.2004 № 703 — не нарушены, не противоречат действующему законодательству на момент заключения договора.

3. Опровергаемые выше (в пунктах 1, 2 данного объяснения) положения являются основополагающими «Заключения по вопросу закрытия маршрута от 24.11.2006 № 26».

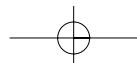
Помимо этого, сделана ссылка на акт от 29.11.2006 № 5.26.06 комиссии по обследованию автобусного маршрута № 26, где указано несоответствие состояния дорог и их обустройства требованиям безопасности дорожного движения, что отнесено к вопросам местного значения и отнесено к компетенции органов местного самоуправления, в соответствии с пунктом 5.4.1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

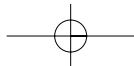
Данные положения заключения, предоставленного для принятия оспариваемого постановления, искажены и противоречат действующему законодательству в части переложения обязанностей администрации муниципального образования (заказчика перевозок) на перевозчика (заявителя).

Организация транспортного обслуживания населения муниципального образования также является вопросом, имеющим местное значение, и отнесена к компетенции администрации муниципального образования согласно пункту 7 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации», которым определено: «Создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа».

Конкретизируется Федеральный закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ (в редакции Федерального закона от 02.03.1999 № 41-ФЗ) пунктом 2 статьи 12, где указано: «Обязанность по обеспечению соответствия состояния дорог после ремонта и в процессе эксплуатации установленным правилам, стандартам, техническим нормам и другим нормативным документам возлагается на орган исполнительной власти, в ведении которого находятся дороги»).

Таким образом, ответчик в своем отзыве переносит обязанности администрации на перевозчика со всеми недостатками и упущениями, перекладывая ответственность на заявителя, обосновывает принятие оспариваемого постановления, одновременно открывая автобусный маршрут № 62, практически дублирующий маршрут № 26, закрытый оспариваемым постановлением.





Об оспаривании нормативного правового акта

Постановлением от 14.05.2007 № 273 первым заместителем мэра г. Томска фактически расторгнуты договоры, заключенные между предпринимателями и Департаментом дорожного строительства, благоустройства и транспорта администрации г. Томска на оказание услуг по регулярным перевозкам пассажиров и багажа автобусами в г. Томске по основаниям, не предусмотренным сторонами, что привело к признакам нарушения пункта 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции», выразившимся в необоснованном препятствовании осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами.

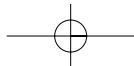
В силу статьи 34 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления не вправе ограничивать свободу экономической деятельности, право на свободное использование собственного имущества для предпринимательской и иной, не запрещенной законом экономической деятельности.

На основании изложенного в действиях администрации г. Томска усматриваются признаки нарушения подпункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции», запрещающие органам местного самоуправления принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), устанавливающие запреты или вводящие ограничения в отношении осуществления отдельных видов деятельности.

Таким образом, постановление мэра предоставляет другому хозяйствующему субъекту преимущество по осуществлению предпринимательской деятельности по маршруту № 62 (постановление мэра от 05.12.2006 № 649), закрывая маршрут № 26 (постановление от 14.05.2007 № 273).

Принятие постановления мэра г. Томска от 14.05.2007 № 273 обосновывалось: в соответствии со статьей 76 Устава автомобильного транспорта РСФСР, частью 4 статьи 6, статьей 21 Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», статьей 16 Федерального закона 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Правилами организации пассажирских перевозок на автомобильном транспорте, утвержденными приказом Минтранса РСФСР от 31.12.1981 № 200, Положением об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами, утвержденным приказом Минтранса России от 08.01.1997 № 2, которыми не предусмотрено закрытие автобусных маршрутов.

В соответствии с пунктом 4.19 Положения об обеспечении безопасности пассажирских перевозок автобусами, утвержденного приказом Минтранса РФ от 08.01.1997 № 2, в случае несоответствия действующих автобусных маршрутов требованиям безопасности дорожного движения органами исполнительной власти соответствующих территорий, по которым проходят автобусные маршруты, на основе представлений комиссий по обследованию автобусных маршрутов могут приниматься решения о временном прекращении автобусного движения на этих маршрутах или закрытии маршрута. Представление рассматривается в трехдневный срок. Решение о прекращении автобусного движения вступает в силу немедленно после его принятия, о чем информируются владельцы автобусов, осуществляющие перевозки на соответствующих маршрутах.



Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 7/2008

так, население (с помощью средств массовой информации и объявлений, вывешиваемых на остановках соответствующих маршрутов).

Данное положение администрации г. Томска в искаженном виде было использовано, акт обследования маршрута № 26 был составлен 29.11.2006, а заключение по вопросу закрытия автобусного маршрута № 26 ничем не обосновано, в нем перечислены якобы имеющиеся недостатки организации транспортного обслуживания населения — дополнительное свидетельство ранее сделанного вывода о предоставлении преимущества конкурирующему хозяйствующему субъекту по маршруту № 62 путем закрытия автобусного маршрута № 26.

Маршруты автобусов № 62 и 26 практически дублируют маршрут следования и не исключают конкуренции по улучшению услуг в сфере транспортного обслуживания населения г. Томска.

В возражениях на отзыв ответчика заявитель также пояснил: согласно части 6 статьи 194 АПК РФ обязанность доказывания соответствия оспариваемого акта нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, а также обстоятельств, послуживших основанием для его принятия, возлагается на орган, должностное лицо, которые приняли оспариваемый правовой акт.

Доводы администрации г. Томска сводятся к тому, что администрация вправе принять постановление от 14.05.2007 № 273. Нормативный правовой акт принят по причине несоответствия маршрута № 26 требованиям безопасности, а также нецелесообразности, права заявителя оспариваемым актом не нарушены.

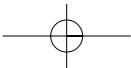
Однако приведенные доводы не могут служить обоснованием законности оспариваемого правового акта.

В соответствии со статьей 7, пунктом 7 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», пунктами 1.33 и 1.34 Устава г. Томска органы местного самоуправления обладают полномочиями по принятию решений, связанных с организацией пассажирских перевозок.

Вместе с тем правовые акты названных органов должны приниматься не только в рамках предоставленных полномочий, но и соответствовать требованиям правовых актов, имеющих большую юридическую силу (часть 4 статьи 7 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

В силу пункта 4 статьи 46 Устава г. Томска муниципальные правовые акты принимаются органами местного самоуправления в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации.

Согласно преамбуле оспариваемого нормативного правового акта он принят в целях обеспечения безопасности дорожного движения, на основании результатов обследования маршрута, представления комиссии по обследованию автобусных маршрутов.



Об оспаривании нормативного правового акта

Обосновывая законность постановления № 273, представитель администрации г. Томска сослался на Положение об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами, утвержденное приказом Минтранса РФ от 08.01.1997 № 2 (далее — приказ № 2), которым руководствовались при обследовании маршрута № 26, составлении акта обследования от 24.11.2006 и представлением комиссии о закрытии маршрута № 26. Данные документы послужили основаниями для принятия решения о закрытии указанного маршрута.

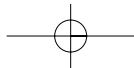
В то же время приведенные выше акт обследования и представление не могли являться основаниями для принятия оспариваемого нормативного акта.

В оспариваемом постановлении о закрытии маршрута № 26 имеется ссылка на представление комиссии по обследованию пассажирской транспортной (маршрутной) сети и на результаты обследования маршрута. В материалы дела в обоснование принятого постановления администрацией г. Томска представлен акт обследования комиссией маршрута № 26 от 24.11.2006 № 5/26.06. Каких-либо иных документов о результатах обследования данной комиссией маршрута № 26 в материалы дела не представлено. Между тем при анализе документов в совокупности с оспариваемым постановлением и иными материалами дела наличие оснований для маршрута в установленном порядке не подтверждено.

Создание комиссии по обследованию, проведение обследования регулируются Положением об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами, утвержденным приказом Минтранса РФ от 08.01.1992 № 2.

При этом пунктом 4.15 данного Положения предусмотрено, что обследование автобусных маршрутов производится комиссией, утвержденной соответствующими органами исполнительной власти, с целью оценки соответствия технического состояния и уровня содержания автомобильных дорог, улиц, искусственных сооружений, железнодорожных переездов, паромных переправ, их инженерного оборудования требованиям безопасности движения. Между тем из акта обследования от 24.11.2006 № 5/26.06 следует, что комиссией сделан вывод при обследовании о том, что отсутствуют постановления администрации г. Томска об открытии, изменении маршрута и др., что с предусмотренными в Положении целями обследования, которыми является оценка именно технического состояния дорог, улиц, сооружений на маршруте на предмет требований безопасности, не согласуются.

В соответствии с названным пунктом обследование должно производиться в процессе эксплуатации маршрута — не реже двух раз в год (к осенне-зимнему и весенне-летнему периоду) в порядке, определяемом действующими законодательными и иными нормативно-правовыми документами. В силу положений пункта 4.16 названного нормативно-правового акта соответствие маршрутов требованиям безопасности движения определяется на основании: информации о маршруте, предоставляемой владельцем автобусов, осуществляющим перевозку пассажиров на обследуемом маршруте; данных о дорожных условиях на маршруте (параметрах и состоянии проезжей части, обочин, элементах плана и профиля дороги, интенсивности и составе движения, состоянии искусственных



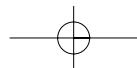
Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 7/2008

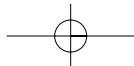
сооружений, железнодорожных переездов, паромных переправ, наличии средств организации движения и т.п.), представляемых дорожными, коммунальными и другими организациями, в ведении которых находятся дороги, искусственные сооружения, железнодорожные переезды и т.д.; сведений о концентрации дорожно-транспортных происшествий, их причинах, представляемых органами Государственной автомобильной инспекции; непосредственного обследования путем визуального осмотра и инструментальных измерений в процессе проведения контрольных проездов по маршруту.

Оспариваемое постановление вынесено на основании акта обследования, датированного ноябрем 2006 г., то есть за несколько месяцев до начала весенне-летнего сезона и вынесения в мае 2007 г. постановления, при этом данных о проведении обследования применительно к периоду, непосредственно предшествующему закрытию маршрута, не имеется, в оспариваемом постановлении в качестве оснований принятия они также не указаны, причины, по которым комиссия обратилась к администрации именно в мае 2007 г., вопрос о закрытии маршрута на основании акта обследования от 24.11.2006 не ясны. Между тем в ряде постановлений мэра г. Томска, например, в официально опубликованных для всеобщего сведения постановлениях от 05.12.2006 № 650, 649, 648, 647 об открытии новых муниципальных маршрутов предусмотрено проведение мероприятий по ремонту улично-дорожной сети и по обустройству остановок общественного транспорта со сроком исполнения с мая 2007 г., при этом данные мероприятия касаются пути следования, остановок, в том числе и маршрута № 26, в отношении которого выявлены нарушения актом от 24.11.2006.

Согласно пункту 4.17 Положения результаты обследования оформляются актом, в котором дается заключение комиссии о возможности эксплуатации действующих и открытии новых автобусных маршрутов. В случае выявления их несоответствия требованиям безопасности (пункт 4.1 настоящего Положения) в акте отражаются предложения комиссии о проведении неотложных и перспективных мероприятий, направленных на улучшение условий движения и предупреждения дорожно-транспортных происшествий на маршруте.

Пунктом 4.18 предусмотрено, что акты обследования передаются в соответствующий орган исполнительной власти, утвердивший состав комиссии по обследованию автобусных маршрутов, для решения вопроса об открытии или продолжении эксплуатации маршрута, принятия мер по совершенствованию организации перевозок и повышению их безопасности, организации контроля за устранением недостатков в состоянии, оборудовании и содержании автомобильных дорог, улиц, искусственных сооружений. Копии актов направляются в дорожные, коммунальные и другие организации, в ведении которых находятся дороги, улицы, искусственные сооружения, железнодорожные переезды, для проведения неотложных мероприятий по устранению выявленных недостатков. Копии актов передаются также владельцам автобусов, осуществляющим перевозки на обследуемых маршрутах, для обеспечения соответствия подвижного состава дорожным условиям, использования для проведения инструктажей водителей, уточнения схем опасных участков, нормирования (корректировки) скоростей движения автобусов.





Об оспаривании нормативного правового акта

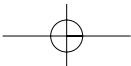
Согласно имеющемуся в деле акту обследования от 24.11.2006 № 5/26.06 маршрута № 26, помимо нарушения порядка открытия и изменения маршрута, выявлены нарушения требований безопасности, в частности применительно к местам размещения 98 автобусных остановок по ходу следования маршрута № 26, которые главным образом касаются отсутствия в районе остановок дорожных знаков «место остановки автобуса», «пешеходный переход», указателей остановочных пунктов со сведениями о маршруте и интервалах движения, нарушений требований обустройства остановок (отсутствие остановочного павильона либо остановочной площадки, недостаточная высота посадочной площадки для пассажиров), тротуаров.

При этом никаких предложений комиссии о проведении неотложных и перспективных мероприятий, направленных на улучшение условий движения, для проведения которых акты обследования должны направляться в дорожные, коммунальные и другие организации, в ведении которых находятся дороги, улицы, искусственные сооружения, в данном акте от 24.11.2006 № 5/26.06 не содержится, что, несмотря на требования пунктов 4.17, 4.18 Положения об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами, утвержденного приказом Минтранса РФ от 08.01.1992 № 2, не было принято во внимание органом местного самоуправления при рассмотрении акта от 24.11.2006 № 5/26.06.

Каких-либо выводов о возможности, либо невозможности принятия мер по совершенствованию организации перевозок и повышению их безопасности, организации контроля за устранением недостатков в состоянии, оборудовании и содержании автомобильных дорог, улиц, искусственных сооружений не изложено, при этом причины, по которым комиссия при наличии указанных выше нарушений в местах размещения автобусных остановок по ходу следования маршрута пришла к заключению о необходимости именно закрытия маршрута № 26, к полной невозможности его эксплуатации, а не временного прекращения движения либо изменения маршрута в акте проверки маршрута № 26, не указаны.

Автобусные остановки, применительно к местам размещения которых выявлены изложенные в акте нарушения требований безопасности, являются остановками и для других автобусных маршрутов, действующих в г. Томске, что администрацией г. Томска не оспаривается. При этом комиссией сделан вывод о необходимости полного закрытия именно маршрута № 26, но не всех иных автобусных маршрутов, путь следования которых совпадает с маршрутом № 26 на участках, указанных в акте от 24.11.2006 № 5/26.06.

К материалам дела прилагается акт обследования № 11/62.06 той же комиссией в том же составе маршрута № 62, открытого постановлением мэра г. Томска в декабре 2006 г., за несколько месяцев до закрытия маршрута № 26. В акте обследования маршрута № 62, проведенного 29.11.2006, также выявлены нарушения установленных требований в местах размещения остановок маршрута № 62, при этом значительная часть пути следования по маршрутам № 62 и 26, остановок и выявленных несоответствий требованиям безопасности совпада-



Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 7/2008

ет. Тем не менее в акте обследования от 29.11.2006 № 62 комиссия пришла к выводу о возможности и целесообразности открытия нового маршрута № 62, следующего также через остановки, на которых нарушаются требования безопасности, внесла предложения об утверждении плана мероприятий по улучшению движения и предупреждения дорожно-транспортных происшествий на маршруте. Постановлением мэра г. Томска от 05.12.2006 № 649 на основании именно этих результатов обследования был открыт маршрут № 62.

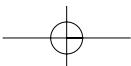
Остановки маршрута № 26 являются также остановками иных автобусных маршрутов, включенных в пассажирскую транспортную сеть г. Томска, утвержденную постановлением мэра г. Томска от 07.07.2005 № 399, которые не закрыты и действуют, а в официально опубликованных для всеобщего сведения постановлениях от 05.12.2006 № 650, 649, 648, 647 со ссылкой на результаты обследования схемы движения предусмотрено открытие даже новых муниципальных маршрутов, в том числе имеющих общие остановки и путь следования на определенных участках с маршрутом № 26 и проведения мероприятий по ремонту уличной дорожной сети и по обустройству остановок общественного транспорта со сроком исполнения с мая 2007 г., при этом данные мероприятия касаются пути следования, мест размещения остановок, в том числе и маршрута № 26, в отношении которых выявлены нарушения актом от 24.11.2006 № 5/26.06.

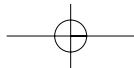
При изложенных выше обстоятельствах с учетом того, что ни в акте обследования от 24.11.2006 за № 5/26.06, ни в представлении о закрытии маршрута (которого нет), ни в самом оспариваемом постановлении от 14.05.2007 № 273 необходимость именно закрытия маршрута № 26 в связи с указанными в акте несоответствиями требованиям безопасности, выявленными в местах размещения остановок, не мотивирована и не подтверждена — оснований о соответствии оспариваемого постановления о закрытии маршрута № 26 требованиям Положения об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами, утвержденного приказом Минтранса РФ от 08.01.1992 № 2, не имеется.

При таких обстоятельствах постановление № 273 не соответствует пункту 4 статьи 46 Устава г. Томска, пунктам 4.17—4.19 Положения об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами, утвержденного приказом Минтранса РФ от 08.01.1997 № 2, как принятное на основании не соответствующих действующему законодательству документов, в которых отсутствует обоснование необходимости закрытия маршрута.

Наряду с этим решение первого заместителя мэра г. Томска о закрытии маршрута № 26, основанное на акте от 24.11.2006, не соответствует также иным нормативным актам, имеющим большую юридическую силу.

Согласно статье 76 Устава автомобильного транспорта РСФСР, утвержденного постановлением Совета Министров РСФСР от 08.01.1969 № 12 (далее — УАТ РСФСР), новые маршруты могут быть организованы, если состояние дорог и их обустройство соответствуют требованиям безопасности движения (УАТ РСФСР является действующим нормативным правовым актом).





Об оспаривании нормативного правового акта

В силу пункта 13 Правил организации пассажирских перевозок на автомобильном транспорте, утвержденных приказом Минтранса РСФСР от 31.12.1981 № 200 (далее — приказ № 200), организация новых автобусных маршрутов производится в порядке, установленном статьей 76 УАТ РСФСР.

Перед открытием автобусного маршрута органами местного самоуправления создается комиссия, которая обследует условия организации перевозок на маршруте и составляет акт о готовности маршрута к началу автобусного движения. При наличии недостатков комиссия определяет меры по их устранению с указанием сроков и ответственных лиц. Маршрут открывается после устранения недостатков, отмеченных в акте (пункт 25 приказа № 200).

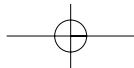
При изменении обстановки движения на маршруте и отсутствии возможности принять меры по обеспечению безопасности движения автотранспортные организации временно прекращают движение (пункт 29 приказа № 200).

Из изложенных норм правовых актов следует, что состояние дорог и их обустройство влияют на возможность организации новых маршрутов, прекращение движения по маршруту в связи с его небезопасностью допускается в случае невозможности принять необходимые меры.

Основанием принятия оспариваемого постановления № 273 согласно его преамбуле являлся акт от 24.11.2006, в котором зафиксированы нарушения, касающиеся только остановочных пунктов (площадок), дорожной разметки, дорожных знаков, состояния дороги. Данные обстоятельства в силу статьи 76 УАТ РСФСР, пунктов 13, 25 приказа № 200 могут являться только препятствием для открытия новых маршрутов, но не служить причиной закрытия или ограничения движения по уже существующим. Запрет на движение или его прекращение в связи с небезопасностью, как следует из пункта 29 приказа № 200, может вводиться только при невозможности принять меры к устраниению нарушений.

Однако акт от 24.11.2006 не содержит информации о неустранимых нарушениях безопасности дорожного движения или о невозможности принять какие-либо иные меры по обеспечению безопасности движения.

Таким образом, постановление о закрытии маршрута № 26 принято в соответствии с условиями открытия маршрутов. Вопрос о возможности (невозможности) принятия в связи с выявленными нарушениями мер, направленных на обеспечение безопасности дорожного движения, не решался. Обстоятельства, объективно свидетельствующие о необходимости закрытия маршрута, не исследованы, доказательства тому не представлены. В связи с изложенным постановление № 272 не соответствует пункту 4 статьи 46 Устава г. Томска, статье 76 Устава автомобильного транспорта РСФСР, утвержденного постановлением Совета Министров РСФСР от 08.01.1969 № 12, пунктам 13, 25, 29 Правил организации пассажирских перевозок на автомобильном транспорте, утвержденных приказом Минтранса РСФСР от 31.12.1981 № 200, как принятые в соответствии с условиями, установленными для открытия маршрутов (а не их закрытия).



Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 7/2008

В силу статьи 65 АПК РФ по настоящему делу администрация должна была доказать наличие обстоятельств, дающих законное основание к закрытию маршрута № 26.

Довод представителей администрации г. Томска с тем, что маршрут № 26 в установленном порядке открыт не был, опровергается тем, что данный маршрут был открыт по решению горисполкома от 12.09.1992 № 395, внесен в маршрутную сеть г. Томска и утвержден постановлением мэра г. Томска от 07.07.2005 № 399, соответственно были разработаны паспорт маршрута № 26, графики движения маршрута и другая документация в соответствии с приказом Минтранса РФ от 31.12.1981 № 200.

Постановление мэра г. Томска от 07.07.2005 № 399 «О пассажирской транспортной (маршрутной) сети г. Томска» подтверждает и закрепляет действующий маршрут № 26 в транспортной сети г. Томска.

Данное обстоятельство свидетельствует о том, что перевозки по автобусному маршруту № 26 осуществляются предпринимателями в соответствии с нормативными актами.

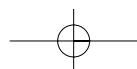
Материалами дела подтверждено, что с каждым предпринимателем уполномоченной организацией заключен договор об осуществлении пассажирских перевозок по маршруту № 26, в каждом договоре имеется ссылка на номер лицензии (разрешения) на право осуществления перевозок, маршрут № 26 включен в транспортную схему города, что не оспаривается ответчиком.

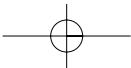
Поскольку открытый маршрут № 26 органами местного самоуправления юридически и фактически был признан, то отрицательные правовые последствия, заявленные ответчиком, нарушения указанной процедуры предприниматели, осуществляющие перевозки по маршруту № 26, нести не должны.

Довод ответчика о том, что права заявителя оспариваемым актом не затронуты по причинам ничтожности заключенного с ним договора об осуществлении пассажирских перевозок, при наличии у Плохиенко В.Ю. паспорта маршрута и другой документации, необходимой в соответствии с приказами Минтранса РФ, не исключает необходимости принятия арбитражным судом решения и проверки соответствия оспариваемого постановления № 273 нормативно-правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Согласно части 8 статьи 194 АПК РФ даже отказ заявителя от своего требования не препятствует рассмотрению арбитражным судом дела по существу.

Кроме того, заявитель считает, что его права затронуты оспариваемым постановлением, поскольку данный предприниматель в соответствии с указанным ранее договором № 703 с администрацией г. Томска осуществлял перевозки по упраздненному маршруту. На право перевозки пассажиров автомобильным транспортом им получена лицензия, срок действия которой истекает только 02.07.2008.





Об оспаривании нормативного правового акта

Закрытие по оспариваемому постановлению маршрута № 26 является необоснованным, нарушает права заявителя на осуществление предпринимательской деятельности по перевозкам по маршруту, а также права и законные интересы иных лиц, неограниченно большого числа жителей, а также более 40 других предпринимателей и более 150 лиц водительского состава, которые в результате данного положения остались без работы и средств к существованию. Оснований для закрытия маршрута не было, постановление вынесено без учета мнения жителей г. Томска.

Материалами дела подтверждено, что практически весь путь следования маршрута № 26 используется (совпадает) в той или иной мере с другими маршрутами. Каких-либо специфических только для 26-го маршрута нарушений требований безопасности дорожного движения, не позволяющих осуществлять по нему перевозки, в акте не указано. При наличии таких обстоятельств решение первого заместителя мэра г. Томска необоснованно ограничивает возможности хозяйствующих субъектов, осуществляющих перевозки по маршруту № 26, на осуществление предпринимательской деятельности.

По существу решение администрации о закрытии маршрута № 26 нарушает требования Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Федеральный закон № 135-ФЗ) (см. приказ от 25.05.2007 № 81 Управления Федеральной антимонопольной службы по Томской области).

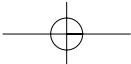
Согласно пунктам 1, 7 статьи 4 Федерального закона № 135-ФЗ конкуренция — соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров (работ, услуг) на соответствующем рынке.

В силу пункта 2 части 1 статьи 15 данного Закона органам местного самоуправления запрещается необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами.

Поскольку в условиях, аналогичных упраздненному 26-му маршруту, работают водители других совпадающих (дублирующих и т. п.) маршрутов, первый заместитель мэра г. Томска, закрыв по основанию безопасности дорожного движения 26-му маршруту, предоставил преимущества другим действующим перевозчикам. В результате принятия постановления № 273 предприниматели, осуществлявшие перевозки по маршруту № 26, необоснованно лишились возможностей конкурировать с перевозчиками, действующими на других маршрутах.

Согласно части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» органам местного самоуправления запрещается принимать акты, которые приводят к ограничению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев.

Представителем администрации нормы федеральных законов, которые бы применительно к рассматриваемому делу разрешали мэру г. Томска ограничить



Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 7/2008

права предпринимателей, осуществляющих перевозки пассажиров по маршруту № 26, не названы.

Довод представителя администрации о том, что орган местного самоуправления исходя только из целесообразности вправе закрыть маршрут, необоснован, поскольку такое основание закрытия маршрутов и ограничения конкуренции перевозчиков действующим законодательством не предусмотрено.

Ответчик вопреки требованиям статьи 194 АПК РФ не доказал законность основания принятия оспариваемого правового акта и его соответствие нормам федерального законодательства.

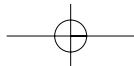
Неисполнение процессуальных обязанностей лицами, участвующими в деле, влечет за собой предусмотренные АПК РФ неблагоприятные последствия (статья 41 АПК РФ).

С учетом изложенного постановление от 14.05.2007 № 273 о закрытии маршрута № 26 не соответствует:

- пункту 4 статьи 46 Устава г. Томска;
- пунктам 4.17—4.19 Положения об обеспечении безопасности перевозок пассажирскими автобусами, утвержденного приказом Минтранса РФ от 08.01.1997 № 2;
- статье 76 Устава автомобильного транспорта РСФСР, утвержденного постановлением Совета Министров РСФСР от 08.01.1969 № 12, пунктам 13, 25, 29 Правил организации пассажирских перевозок на автомобильном транспорте, утвержденных приказом Минтранса РСФСР от 31.12.1981 № 200;
- пункту 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

В ходе рассмотрения дела заявитель дополнительно пояснил: индивидуальный предприниматель Плохтиенко В.Ю., руководствуясь статьями 191, 192 АПК РФ, обратился в Арбитражный суд Томской области с заявлением о признании недействующими пунктов 1—2 постановления мэра г. Томска № 273 «О закрытии маршрута № 26», полагая, что эти положения не соответствуют законам и иным нормативно-правовым актам, имеющим большую юридическую силу, таковым является Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», согласно статье 52 которого отношения, регулируемые данным Федеральным законом, отнесены к компетенции арбитражного суда.

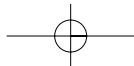
1. Маршрут № 26 был открыт по решению горисполкома от 12.09.1992 № 395 (копию решения представить не представляется возможным, так как в архиве администрации г. Томска решение не обнаружено, запрос был сделан представителем администрации г. Томска и представлен в суд).



Об оспаривании нормативного правового акта

2. Постановлением мэра г. Томска от 07.07.2005 № 399 «О пассажирской транспортной (маршрутной) сети г. Томска» действующий муниципальный маршрут № 26 был внесен и утвержден в транспортной (маршрутной) сети г. Томска.
3. Заявитель осуществляет предпринимательскую деятельность по пассажирским перевозкам по муниципальному маршруту № 26 в г. Томске с апреля 1998 г. по договорам с диспетчерской службой заказчика перевозок согласно положениям постановления мэра г. Томска от 22.03.2000 № 156. Заказчиком перевозок с 1999 г. определялось УМП «Служба движения» постановлением мэра г. Томска от 14.09.1999 № 607. Правомерная работа автобусов частного предпринимателя Плохтиенко В.Ю. на автобусном маршруте № 26 подтверждается тетрадью учета работы автобусов ч/п Плохтиенко В.Ю.
4. Решением Думы г. Томска от 28.10.2003 № 483 предусматривалась необходимость наличия документации для осуществления перевозок пассажиров и багажа автобусами в г. Томске.
5. Руководствуясь вышеуказанным решением Томской городской Думы, для разработки необходимой документации предпринимателями маршрута № 26, в том числе заявителем, были заключены договоры о совместной деятельности с предпринимателем Тимофеевым В.М. Согласно этим договорам последний приводит всю документацию по маршруту в соответствие с предъявляемыми требованиями.
6. В соответствии с положениями решения Томской городской Думы № 483 и постановления мэра г. Томска от 03.02.2004 № 38 Плохтиенко В.Ю. осуществляя свою деятельность по перевозке пассажиров и багажа автобусами в г. Томске согласно утвержденному и согласованному Паспорту автобусного маршрута № 26, маршрутному расписанию, на которые получены соответствующие заключения контролирующих органов.
7. На досудебном уровне предприниматели маршрута № 26 от имени профсоюза работников автотранспорта Томской области обратились с заявлением о нарушении антимонопольного законодательства при закрытии автобусного маршрута № 26 в Управление Федеральной антимонопольной службы Томской области, где возбуждено производство по делу о нарушении антимонопольного законодательства.
8. Основанием постановления о закрытии муниципального автобусного маршрута № 26 послужил акт № 5/26.06 обследования муниципального автобусного маршрута № 26.

Также заявитель дополнительно пояснил: в соответствии с частью 1 статьи 192 АПК РФ граждане, организации и иные лица вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействующим нормативно-правового акта, принятого государственным органом, органом местного самоуправления, иным органом, должностным лицом, если полагают, что оспариваемый нормативный правовой акт или его отдельные положения не соответствуют закону



Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 7/2008

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

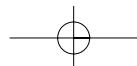
В силу части 5 статьи 194 АПК РФ арбитражный суд не связан доводами, содержащимися в заявлении об оспаривании нормативно-правового акта, и проверяет оспариваемое положение в полном объеме.

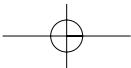
Федеральным законом от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» определены организационные и правовые основы защиты конкуренции, подсудность арбитражному суду, в том числе предупреждения и пресечения недопущения, ограничения, устранения конкуренции федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями. С учетом целей данного Федерального закона, к которым относится защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков, а также запретов, установленных в статье 15 для органов местного самоуправления на принятие актов и (или) осуществление действий (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устраниению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия), в частности на необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, постановление мэра г. Томска от 14.05.2007 № 273 «О закрытии маршрута № 26» в оспариваемой части не соответствует нормам указанного Закона.

Администрация г. Томска считает требования заявителя необоснованными и не подлежащими удовлетворению по следующим основаниям.

В соответствии с Арбитражным процессуальным кодексом РФ оспариваемый акт органа местного самоуправления может быть признан недействующим лишь при одновременном наличии двух оснований: 1) в случае если он или отдельные его положения не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту; 2) если оспариваемый акт или отдельные его положения нарушают права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности или создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности. Указанные основания признания постановления мэра г. Томска от 14.05.2007 № 273 «О закрытии маршрута № 26» недействующим отсутствуют.

1. Постановление мэра г. Томска от 14.05.2007 № 273 «О закрытии маршрута № 26» принято мэром г. Томска в рамках компетенции и соответствует действующему законодательству. Данное постановление было официально опубликовано в Сборнике официальных материалов муниципального образования





Об оспаривании нормативного правового акта

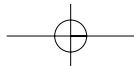
«Город Томск» (Выпуск № 19 за 2007 год) 17.05.2007. Сборник официальных материалов муниципального образования «Город Томск» является официальным источником опубликования правовых актов мэра г. Томска.

Согласно пункту 7 части 1 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления обладают полномочиями по учреждению печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов и иной официальной информации. В соответствии со статьей 34 названного Закона полномочия органов местного самоуправления определяются Уставом. Согласно пункту 1.13 части 1 статьи 34 Устава г. Томска мэр г. Томска вправе принимать решение об учреждении печатных средств массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации. В соответствии с частью 4 статьи 47 Устава г. Томска орган местного самоуправления, принимающий муниципальные правовые акты, самостоятельно определяет средство (средства) массовой информации, которое (которые) осуществляет официальное опубликование данных документов. На основании данных правовых актов мэром г. Томска принято постановление от 13.03.2006 № 66 «Об учреждении печатного средства массовой информации «Сборник официальных материалов муниципального образования «Город Томск» (постановление опубликовано в газете «Красное знамя» от 17.02.2006 № 20). В соответствии с данным постановлением учрежден Сборник официальных материалов муниципального образования «Город Томск» для официального опубликования муниципальных правовых актов мэра г. Томска, распоряжений, приказов и иных актов руководителей органов администрации г. Томска, информации о размещении муниципального заказа г. Томска и иной официальной информации.

В соответствии с пунктом 7 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения городского округа относится создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа.

Согласно части 4 статьи 6 Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» органы местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации в пределах своей компетенции решают вопросы обеспечения безопасности дорожного движения. Исходя из статьи 21 данного Закона органы местного самоуправления, в ведении которых находятся автомобильные дороги, осуществляют мероприятия по организации дорожного движения в целях его безопасности и пропускной способности дорог.

Согласно пункту 6 статьи 72 Закона РФ от 06.07.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» городская администрация руководит транспортными предприятиями и организациями, находящимися в муници-



Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 7/2008

пальной собственности, осуществляет контроль за работой иных транспортных предприятий и организаций, обслуживающих население города, утверждает маршруты и графики движения местного транспорта, привлекает на договорных началах к транспортному обслуживанию населения предприятия и организации, действующие на территории города.

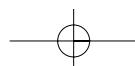
В соответствии с пунктом 4 статьи 33 Устава г. Томска от 22 марта 2005 г. мэр г. Томска возглавляет администрацию г. Томска, а согласно пунктам 1.33 и 1.34 Устава г. Томска администрация г. Томска обеспечивает создание условий для предоставления транспортных услуг населению, организует транспортное обслуживание населения в границах муниципального образования «Город Томск», заключает договоры на транспортное обслуживание населения, утверждает маршруты и графики движения общественного транспорта.

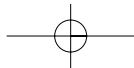
Согласно пункту 4.19 Положения об обеспечении безопасности пассажирских перевозок автобусами, утвержденного приказом Минтранса РФ от 08.01.1997 № 2, в случае несоответствия действующих автобусных маршрутов требованиям безопасности дорожного движения органами исполнительной власти соответствующих территорий, по которым проходят автобусные маршруты, на основе представлений комиссий по обследованию автобусных маршрутов могут приниматься решения о закрытии маршрута.

В соответствии с пунктом 2.7 Положения о порядке открытия, изменения и прекращения действия (закрытия) муниципальных автобусных маршрутов, утвержденного постановлением мэра г. Томска от 11.09.2006 № 477, решение о прекращении действия (закрытии) муниципального автобусного маршрута в связи с нецелесообразностью его существования или его несоответствием требованиям безопасности дорожного движения осуществляется на основании акта обследования данного маршрута, в котором содержится вывод о несоответствии муниципального автобусного маршрута указанным выше требованиям.

Исходя из вышеперечисленных норм действующего законодательства вытекает полномочие администрации г. Томска по открытию, изменению и закрытию регулярных маршрутов общественного транспорта. Соответствующий вывод подтверждается и судебной практикой.

Постановление мэра г. Томска от 14.05.2007 № 273 было принято на основании представления комиссии по обследованию пассажирской транспортной (маршрутной) сети автомобильного общественного транспорта в муниципальном образовании «Город Томск», созданной распоряжением мэра г. Томска от 21.11.2006 № р874-т, результатов проведенного обследования. В состав комиссии помимо работников администрации г. Томска были включены представители уполномоченных органов государственного контроля в сфере обеспечения безопасности дорожного движения и пассажирских перевозок общественным транспортом — Управления ГИБДД УВД Томской области и Управления государственного автодорожного надзора по Томской области, президент Томского автотранспортного союза, как представитель перевозчиков.





Об оспаривании нормативного правового акта

В соответствии с пунктом 2 данного распоряжения указанная комиссия должна была провести обследование пассажирской транспортной (маршрутной) сети автомобильного общественного транспорта в муниципальном образовании «Город Томск» и по итогам обследования внести обоснованные предложения об оптимизации пассажирской транспортной (маршрутной) сети автомобильного общественного транспорта (открытии, изменении, закрытии маршрутов), представить документальное обоснование для принятия решения об изменении пассажирской транспортной (маршрутной) сети автомобильного общественного транспорта.

По результатам проведенного обследования комиссия, в частности, установила, что городской маршрут № 26 был открыт и изменен с нарушением норм действующего законодательства, устанавливающих порядок открытия и изменения маршрутов, а также что данный маршрут, его обустройство не соответствуют требованиям обеспечения безопасности дорожного движения.

В частности, при открытии маршрута № 26 не был соблюден порядок, предусмотренный статьей 76 Устава автомобильного транспорта, утвержденного постановлением Совмина РСФСР от 08.01.1969, пунктом 13.1, пунктами 14—16 Правил организации пассажирских перевозок на автомобильном транспорте, утвержденных приказом Министерства транспорта РСФСР от 31.12.1981 № 200, пунктами 4.6, 4.10, 4.15—4.19 Положения об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами, утвержденного приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 08.01.1997 № 2. Решение об открытии маршрута № 26 органами местного самоуправления (администрацией г. Томска) не принималось.

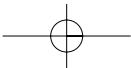
Результаты обследования, в том числе конкретные несоответствия данного маршрута требованиям безопасности дорожного движения и обустройства маршрутов, нашли отражение в акте обследования от 29.11.2006 № 5/26.06.

Выводы, сделанные комиссией, проводившей обследование, для администрации г. Томска и мэра г. Томска обязательны и не могут быть оспорены указанными органами местного самоуправления. Вынесенное же на основании результатов обследования представление о закрытии маршрута должно быть исполнено администрацией г. Томска.

2. Для признания постановления мэра г. Томска недействительным отсутствует и второе необходимое основание, в соответствии с которым оспариваемый акт или отдельные его положения должны нарушать права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Заявитель осуществляет пассажирские перевозки по маршруту № 26 на основании договора от 31.05.2004 № 703 на оказание услуг по регулярным перевозкам пассажиров и багажа автобусами в г. Томске. Однако данный договор является ничтожным.

В соответствии со статьей 168 Гражданского кодекса РФ сделка, не соответствующая требованиям закона или иных правовых актов, ничтожна, если закон



Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 7/2008

не устанавливает, что такая сделка оспорима или не предусматривает иных последствий нарушения. При этом исходя из пункта 1 статьи 166 Гражданского кодекса РФ ничтожная сделка недействительна независимо от признания ее таковой судом.

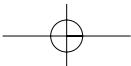
Согласно части 1 статьи 7 Закона РСФСР от 22.03.1991 № 948-1 «О защите конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», действовавшего в момент заключения договора от 09.04.2004 № 521, органам местного самоуправления запрещается совершать действия, которые ограничивают самостоятельность хозяйствующих субъектов, создают дискриминирующие или, напротив, благоприятствующие условия деятельности отдельных хозяйствующих субъектов, если такие акты или действия имеют либо могут иметь своим результатом ограничение конкуренции и (или) ущемление интересов хозяйствующих субъектов.

В момент заключения договора от 31.05.2004 № 703 действовало решение Томской городской Думы от 28.10.2003 № 483 «Об утверждении положений по организации перевозок пассажиров и багажа автобусами по городским маршрутам» (часть I Положения «Об организации транспортного обслуживания населения г. Томска»). Положение о конкурсах на право оказания услуг по регулярным перевозкам пассажиров и багажа автобусами по городским маршрутам г. Томска, утвержденное решением Томской городской Думы от 28.10.2003 № 483, устанавливало обязательное проведение конкурсов перед заключением договоров на оказание услуг по регулярным перевозкам пассажиров и багажа автобусами по городским маршрутам г. Томска. Пункт 1.6 данного Положения предусматривал лишь два исключения из правила об обязательности проведения конкурсов. Конкурс в соответствии с указанной нормой не проводится для перевозчиков, имеющих договоры на перевозки, при продлении (пролонгации) договора на существующий маршрут и при изменении существующего маршрута. В указанной ситуации данные случаи, когда проведение конкурса не требовалось, отсутствовали.

Соответственно заключение с заявителем договора от 31.05.2004 № 703 без проведения конкурса нарушило требования статьи 7 Закона РСФСР от 22.03.1991 № 948-1 «О защите конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», Положения о конкурсах на право оказания услуг по регулярным перевозкам пассажиров и багажа автобусами по городским маршрутам г. Томска, утвержденного решением Томской городской Думы от 28.10.2003 № 483, так как ограничило конкуренцию на рынке пассажирских перевозок г. Томска и создало индивидуальному предпринимателю Плохтиенко В.Ю. благоприятствующие условия деятельности по перевозке пассажиров и багажа по маршруту № 26. В связи с этим указанный выше договор ничтожен.

Данный вывод подтверждается и судебной практикой.

Также ответчик отметил следующее.

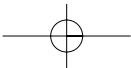


Об оспаривании нормативного правового акта

Пунктом 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», пунктами 1.33, 1.34 статьи 39 Устава г. Томска к компетенции администрации г. Томска отнесено обеспечение создания условий для предоставления транспортных услуг населению, организация транспортного обслуживания населения. Согласно пункту 2 статьи 39 Устава г. Томска администрация г. Томска осуществляет предоставленные полномочия самостоятельно в рамках действующего законодательства. В соответствии с пунктом 2.7 Положения о порядке открытия, изменения и прекращения действия (закрытия) муниципальных автобусных маршрутов, утвержденного постановлением мэра г. Томска от 11.09.2006 № 477, решение о прекращении действия (закрытии) муниципального автобусного маршрута принимается администрацией г. Томска в связи с несоответствием маршрута требованиям безопасности дорожного движения или с нецелесообразностью его существования, таким образом, при принятии решения о закрытии маршрута администрация г. Томска наделена полномочиями по самостоятельному рассмотрению вопроса о целесообразности существования маршрута, а также о необходимости его закрытия по данному основанию.

При принятии решения о закрытии маршрута № 26 учитывалась наряду с вопросами безопасности движения также и целесообразность существования маршрута. Факт того, что указанное обстоятельство не нашло отражения в преамбуле оспариваемого акта, не свидетельствует о том, что отсутствие целесообразности в существовании маршрута № 26 не являлось основанием его закрытия. Действующим законодательством не установлено обязанностей администрации г. Томска по осуществлению каких-либо мероприятий, направленных на определение целесообразности существования маршрута, более того, в соответствии с приведенными выше нормами права администрация г. Томска самостоятельно в решении вопроса о целесообразности существования маршрута, а также в способах ее определения. Указанное подтверждается также статьей 21 Федерального закона «О безопасности дорожного движения», согласно которой мероприятия по организации дорожного движения осуществляются в целях в том числе и повышения пропускной способности дорог, что непосредственно определяет целесообразность существования маршрута, а также пунктом 2.2 распоряжения мэра г. Томска от 21.11.2006 № р 874-т, на основании которого Комиссии было предписано внести предложения по оптимизации пассажирской транспортной сети, что непосредственно и предполагало решение вопросов, в том числе и о целесообразности существования действующих маршрутов.

Ответчик полагает также, что возможность закрытия маршрута по основаниям целесообразности предусмотрена как нормами муниципальных правовых актов по данному вопросу, так и нормами федерального законодательства. Закрытие маршрутов на федеральном уровне регулируется Положением об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами (приказ Минтранса РФ от 08.01.1992 № 2), которым предусмотрена возможность закрытия маршрута органами исполнительной власти в случае несоответствия действующего автобусного маршрута требованиям безопасности дорожного движения (пункт 4.19). Однако подпунктом 1.2.2 пункта 1.2 Положения предусмотрено,



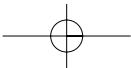
Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 7/2008

что автобусным маршрутом является установленный в процессе организации перевозок путь следования автобусов между начальными и конечными пунктами, следовательно, «автобусным маршрутом» в рамках Положения является путь следования, определенный в установленном законом порядке, ввиду чего требования о закрытии маршрута по основаниям лишь несоответствия его безопасности движения могут распространяться только на маршрут, открытый в установленном законом порядке, каких-либо документов об открытии маршрута № 26, свидетельствующих о соблюдении при его открытии требований законодательства, заявителем не представлено, а соответственно факт того, что спорный маршрут был открыт в установленном законом порядке, не подтвержден. Ввиду изложенного ответчик полагает, что изложенное судом толкование пункта 4.19 Положения к маршруту № 26 применено быть не может, а соответственно орган местного самоуправления вправе был, применив пункт 2.7 Положения о порядке открытия, изменения и прекращения действия (закрытия) муниципальных автобусных маршрутов, утвержденного постановлением мэра г. Томска от 11.09.2006 № 477, решить вопрос о закрытии маршрута в том числе и исходя из соображений целесообразности его существования.

В действиях администрации г. Томска по закрытию маршрута № 26 не усматривается также и нарушений требований законодательства о конкуренции. Так, пунктом 7 статьи 4 Федерального закона «О защите конкуренции» предусмотрено, что конкуренция — соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздейстовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке. Несмотря на совпадение в части остановок маршрута № 26 с иными маршрутами, данные маршруты идентичными не являются, обеспечивают перевозку пассажиропотока в разных направлениях, соответственно конкурирующими являться не могут, более того, оспариваемым актом препятствия для осуществления предпринимательской деятельности заявителя или иных субъектов предпринимательской деятельности не созданы, так как на основании имеющейся лицензии последние могут, при соблюдении установленной законодательством процедуры, осуществлять перевозку пассажиров по иному маршруту. Более того, действующим законодательством прав перевозчиков на определение перечня городских маршрутов, а также права осуществления перевозки по определенному из них не предусмотрено.

В дополнениях к отзыву администрация г. Томска считает, что в соответствии с пунктом 1.4 Положения об обеспечении безопасности пассажирских перевозок автобусами, утвержденного приказом Минтранса РФ от 08.01.1997 № 2 (далее — Положения), требования указанного акта для органов местного самоуправления носят рекомендательный характер.

В соответствии с пунктом 7 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа относится к вопросам местного значения, решение



Об оспаривании нормативного правового акта

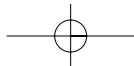
которых в соответствии с Конституцией РФ и указанным законом осуществляется органами местного самоуправления самостоятельно, что вытекает из положений статьи 2 названного Закона.

Таким образом, администрация г. Томска при решении вопросов в рамках полномочий по созданию условий для предоставления транспортных услуг населению и организации транспортного обслуживания населения самостоятельна и не связана требованиями Положения. Ввиду изложенного полагает, что указание заявителя на несоответствие оспариваемого акта требованиям Положения незаконно и необоснованно, так как само Положение не устанавливает обязательность норм, в нем содержащихся, для органов местного самоуправления, а соответственно акт органа местного самоуправления, изданный в рамках вопросов, урегулированных данным Положением, в совокупности с установленной действующим законодательством самостоятельностью органов местного самоуправлению по их решению не может не соответствовать его требованиям.

Департамент дорожного строительства и благоустройства администрации г. Томска в своем отзыве сообщил.

Постановление мэра г. Томска от 14.05.2007 № 273 «О закрытии маршрута № 26» принято мэром г. Томска в рамках компетенции и соответствует действующему законодательству. Данное постановление было официально опубликовано в Сборнике официальных материалов муниципального образования «Город Томск» (Выпуск № 19 за 2007 год) 17.05.2007. Сборник официальных материалов муниципального образования «Город Томск» является официальным источником опубликования правовых актов мэра г. Томска на основании следующего.

Согласно пункту 7 части 1 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления обладают полномочиями по учреждению печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, доведения до сведения жителей муниципального образования официальной информации о социально-экономическом и культурном развитии муниципального образования, о развитии его общественной инфраструктуры и иной официальной информации. В соответствии со статьей 34 названного Закона полномочия органов местного самоуправления определяются Уставом. Согласно пункту 1.13 части 1 статьи 34 Устава г. Томска мэр г. Томска вправе принимать решение об учреждении печатных средств массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации. В соответствии с частью 4 статьи 47 Устава г. Томска орган местного самоуправления, принимающий муниципальные правовые акты, самостоятельно определяет средство (средства) массовой информации, которое (которые) осуществляют официальное опубликование данных документов. На основании данных правовых актов мэром г. Томска принято постановление от



Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 7/2008

13.03.2006 № 66 «Об учреждении печатного средства массовой информации «Сборник официальных материалов муниципального образования «Город Томск» (постановление опубликовано в газете «Красное знамя» от 17.02.2006 № 20). В соответствии с данным постановлением учрежден Сборник официальных материалов муниципального образования «Город Томск» для официального опубликования муниципальных правовых актов мэра г. Томска, распоряжений, приказов и иных актов руководителей органов администрации г. Томска, информации о размещении муниципального заказа города Томска и иной официальной информации.

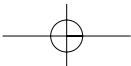
В соответствии с пунктом 7 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения городского округа относится создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа.

Согласно части 4 статьи 6 Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» органы местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации в пределах своей компетенции решают вопросы обеспечения безопасности дорожного движения. Исходя из статьи 21 данного Закона органы местного самоуправления, в ведении которых находятся автомобильные дороги, осуществляют мероприятия по организации дорожного движения в целях его безопасности и пропускной способности дорог.

Согласно пункту 6 статьи 72 Закона РФ от 06.07.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» городская администрация руководит транспортными предприятиями и организациями, находящимися в муниципальной собственности, осуществляет контроль за работой иных транспортных предприятий и организаций, обслуживающих население города, утверждает маршруты и графики движения местного транспорта, привлекает на договорных началах к транспортному обслуживанию населения предприятия и организации, действующие на территории города.

В соответствии с пунктом 4 статьи 33 Устава г. Томска от 22.03.2005 мэр г. Томска возглавляет администрацию г. Томска, а согласно пунктам 1.33 и 1.34 Устава г. Томска администрация г. Томска обеспечивает создание условий для предоставления транспортных услуг населению, организует транспортное обслуживание населения в границах муниципального образования «Город Томск», заключает договоры на транспортное обслуживание населения, утверждает маршруты и графики движения общественного транспорта.

Согласно пункту 4.19 Положения об обеспечении безопасности пассажирских перевозок автобусами, утвержденного приказом Минтранса РФ от 08.01.1997 № 2, в случае несоответствия действующих автобусных маршрутов требованиям безопасности дорожного движения органами исполнительной власти соответствующих территорий, по которым проходят автобусные маршруты, на ос-



Об оспаривании нормативного правового акта

нове представлений комиссий по обследованию автобусных маршрутов могут приниматься решения о закрытии маршрута.

В соответствии с пунктом 2.7 Положения о порядке открытия, изменения и прекращения действия (закрытия) муниципальных автобусных маршрутов, утвержденного постановлением мэра г. Томска от 11.09.2006 № 477, решение о прекращении действия (закрытии) муниципального автобусного маршрута в связи с нецелесообразностью его существования или его несоответствием требованиям безопасности дорожного движения осуществляется на основании акта обследования данного маршрута, в котором содержится вывод о несоответствии муниципального автобусного маршрута указанным выше требованиям.

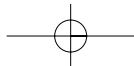
Исходя из вышеперечисленных норм действующего законодательства вытекает полномочие администрации г. Томска по открытию, изменению и закрытию регулярных маршрутов общественного транспорта. Соответствующий вывод подтверждается и судебной практикой.

Постановление мэра г. Томска от 14.05.2007 № 273 было принято на основании представления комиссии по обследованию пассажирской транспортной (маршрутной) сети автомобильного общественного транспорта в муниципальном образовании «Город Томск», созданной распоряжением мэра г. Томска от 21.11.2006 № 874-т, результатов проведенного обследования. В состав комиссии помимо работников администрации г. Томска были включены представители уполномоченных органов государственного контроля в сфере обеспечения безопасности дорожного движения и пассажирских перевозок общественным транспортом — Управления ГИБДД УВД Томской области и Управления государственного автодорожного надзора по Томской области, президент Томского автотранспортного союза как представитель перевозчиков.

В соответствии с пунктом 2 данного распоряжения указанная комиссия должна была провести обследование пассажирской транспортной (маршрутной) сети автомобильного общественного транспорта в муниципальном образовании «Город Томск» и по итогам обследования внести обоснованные предложения по оптимизации пассажирской транспортной (маршрутной) сети автомобильного общественного транспорта (открытии, изменении, закрытии маршрутов), представить документальное обоснование для принятия решения об изменении пассажирской транспортной (маршрутной) сети автомобильного общественного транспорта.

По результатам проведенного обследования комиссия, в частности, установила, что городской маршрут № 26 был открыт и изменен с нарушением норм действующего законодательства, устанавливающих порядок открытия и изменения маршрутов, а также что данный маршрут, его обустройство не соответствуют требованиям обеспечения безопасности дорожного движения.

В частности, при открытии маршрута № 26 не был соблюден порядок, предусмотренный статьей 76 Устава автомобильного транспорта, утвержденного по-



Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 7/2008

становлением Совмина РСФСР от 08.01.1969, пунктами 13.1, 14—16 Правил организации пассажирских перевозок на автомобильном транспорте, утвержденных приказом Министерства транспорта РСФСР от 31.12.1981 № 200, пунктами 4.6, 4.10, 4.15—4.19 Положения об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами, утвержденного приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 08.01.1997 № 2. Решение об открытии маршрута № 26 органами местного самоуправления (администрацией г. Томска) не принималось.

Результаты обследования, в том числе конкретные несоответствия данного маршрута требованиям безопасности дорожного движения и обустройства маршрутов нашли отражение в акте обследования от 24.11.2006 № 5/26.06. Маршрут № 26 имеет только одну конечную остановку при общей протяженности более 40 км, что также не отвечает требованиям безопасности дорожного движения.

На основании постановления мэра г. Томска от 14.05.2007 № 273 «О закрытии маршрута № 26» Департаментом ДСБиТ администрации г. Томска к индивидуальному предпринимателю Плохтиенко В.Ю. никаких мер по прекращению его деятельности по осуществлению пассажирских перевозок не предпринималось.

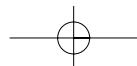
Прокуратура Томской области поддержала требования заявителя по следующим основаниям.

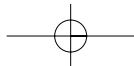
Согласно части 1 статьи 65, части 6 статьи 194 АПК РФ обязанность доказывания соответствия оспариваемого акта нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, а также обстоятельств, послуживших основанием для его принятия, возлагается на орган, должностное лицо, которые приняли оспариваемый правовой акт.

Доводы представителей ответчика сводятся к тому, что администрация г. Томска была вправе принять постановление от 14.05.2007 № 273, нормативный правовой акт принят по причине несоответствия маршрута № 26 требованиям безопасности, а также ввиду его нецелесообразности, права заявителя оспариваемым актом не нарушены. Однако приведенные доводы не могут служить обоснованием законности оспариваемого правового акта.

Довод ответчика о том, что права заявителя оспариваемым актом не нарушены, не исключает необходимость проверки такого акта арбитражным судом на предмет соответствия нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Согласно части 8 статьи 194 АПК РФ даже отказ заявителя от своего требования не препятствует рассмотрению арбитражным судом дела по существу. В силу части 1 статьи 192, части 4 статьи 194, части 2 статьи 195 АПК РФ факт нарушения прав заявителя является только условием обращения в арбитражный суд, но не условием удовлетворения или отказа в удовлетворении его требований.





Об оспаривании нормативного правового акта

Следовательно, является необоснованным довод ответчика о том, что оспариваемое постановление может быть признано недействующим, только если не соответствует актам, имеющим большую юридическую силу, и нарушает права и законные интересы заявителя.

Вместе с тем считают, что права индивидуального предпринимателя Плохтиенко В.Ю. затронуты оспариваемым постановлением, поскольку он в соответствии с договором от 31.05.2004 № 703 осуществлял перевозки по упраздненному маршруту, на право осуществления этого вида деятельности им получена лицензия, действующая до 02.07.2008.

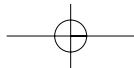
Таким образом, постановление от 14.05.2007 № 273 о закрытии маршрута № 26 не соответствует:

- пунктам 4.17—4.19 Положения об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами, утвержденного приказом Минтранса РФ от 08.01.1997 № 2, пункту 4 статьи 46 Устава г. Томска;
- статье 76 Устава автомобильного транспорта РСФСР, утвержденного постановлением Совета Министров РСФСР от 08.01.1969 № 12, пунктам 13, 25, 29 Правил организации пассажирских перевозок на автомобильном транспорте, утвержденных приказом Минтранса РСФСР от 31.12.1981 № 200, пункту 4 статьи 46 Устава г. Томска;
- пункту 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», в силу чего подлежит признанию недействующим полностью.

Представитель Управления ГАДН по Томской области в судебном заседании пояснил: Томским областным отделением Российской транспортной инспекции (Управлением государственного автодорожного надзора по Томской области) индивидуальному предпринимателю Плохтиенко Валерию Юрьевичу выдана лицензия регистрационный номер АСС-0-058358 на срок с 16.04.2004 по 16.04.2009, разрешенный вид деятельности: перевозка пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек.

Лицензия выдана на основании Федерального закона от 08.08.2001 № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» и Положения о лицензировании перевозок пассажиров и грузов автомобильным транспортом, утвержденного постановлением Правительства РФ от 10.06.2002 № 402. По вышеуказанной лицензии на сегодняшний день решений о приостановлении и аннулировании лицензии Управлением не принималось и в реестре лицензий данная лицензия имеет статус действующей.

Исследовав материалы дела, изучив доводы сторон и прокуратуры Томской области, проверив оспариваемые положения в соответствии с частью 5 статьи 194 АПК РФ в полном объеме, арбитражный суд находит заявление индивидуального предпринимателя Плохтиенко В.Ю. о признании недействующими пунк-



Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 7/2008

тов 1, 2 постановления мэра г. Томска от 14.05.2007 № 273 «О закрытии маршрута № 26» в редакции постановления мэра г. Томска от 29.11.2007 № 750 (с учетом уточнения заявленных требований) подлежащим удовлетворению по следующим основаниям.

Как следует из материалов дела, индивидуальному предпринимателю Плохтиенко В.Ю. выдана лицензия от 16.04.2004 регистрационный номер АСС-70-058358 на осуществление перевозки пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек, срок действия лицензии — с 16.04.2004 по 16.04.2009.

31.05.2004 Департамент дорожного строительства, благоустройства и транспорта администрации г. Томска, именуемый заказчиком перевозок, с одной стороны, и Плохтиенко В.Ю., именуемый перевозчик, с другой стороны, заключили договор № 703 на оказание услуг по регулярным перевозкам пассажиров и багажа автобусами в г. Томске.

В соответствии с пунктом 1.3 вышеизданного договора перевозчик принимает на себя обязательства по перевозке пассажиров и выполняет регулярные пассажирские перевозки по городскому маршруту № 26-26А.

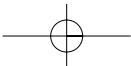
Согласно постановлению мэра г. Томска от 07.07.2005 № 399 «О пассажирской транспортной (маршрутной) сети г. Томска наименование маршрута № 26 — «Мкр. Академический — пр-т Ленина — «Авангард».

24.11.2006 комиссией, созданной распоряжением мэра от 21.11.2006 № р874-т «О мерах по улучшению транспортного обслуживания населения муниципального образования «Город Томск», проведено обследование муниципального автобусного маршрута № 26 на соответствие установленным требованиям по обеспечению безопасных условий перевозок пассажиров автобусами, составлены акт 5/26.06 и предписание, в которых указано, что комиссия решила: признать маршрут № 26 «Мкр. Академический — пр-т Ленина — «Авангард» не отвечающим требованиям безопасности дорожного движения и обустройства, предусмотренным действующим законодательством, а также открытым и измененным в нарушение установленного порядка.

14.05.2007 первым заместителем мэра Шатурным И.Н. вынесено постановление № 273 «О закрытии маршрута № 26».

Индивидуальный предприниматель Плохтиенко В.Ю. обратился в арбитражный суд с заявлением к администрации г. Томска о признании недействующими пунктов 1, 2 постановления мэра г. Томска от 14.05.2007 № 273 «О закрытии маршрута № 26» в редакции постановления мэра г. Томска от 29.11.2007 № 750 (с учетом уточнения заявленных требований) в порядке, предусмотренном статьей 46 Конституции Российской Федерации и главой 23 АПК РФ.

В соответствии со статьей 46 Конституции Российской Федерации каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод (часть 1); решения и дейст-



Об оспаривании нормативного правового акта

вия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд (часть 2).

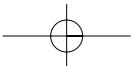
Данная статья находится в неразрывном системном единстве со статьями 17 (часть 2), 18, 21 и 45 (часть 2) Конституции Российской Федерации, в силу которых государство, реализуя утверждаемый Конституцией Российской Федерации приоритет личности и ее прав, обязано охранять достоинство личности во всех сферах, а гражданин вправе защищать свои права и свободы всеми не запрещенными законом способами, из чего следует, что право на судебную защиту выступает гарантией в отношении всех других конституционных прав и свобод, а его нормативное содержание включает право обжалования принятых органами государственной власти, должностными лицами решений, причем такое обжалование может преследовать не только индивидуальный (частный) интерес, связанный с восстановлением нарушенных прав, но и публичный интерес, направленный на поддержание законности и конституционного правопорядка.

Конкретизируя приведенные положения Конституции Российской Федерации, часть 1 статьи 192 АПК РФ закрепляет право граждан, организаций и иных лиц обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействующим нормативного правового акта, принятого государственным органом, органом местного самоуправления, иным органом, должностным лицом, если полагают, что оспариваемый нормативный правовой акт или отдельные его положения не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, и нарушают их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности или создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

Согласно части 4 статьи 194 АПК РФ при рассмотрении дел об оспаривании нормативных правовых актов арбитражный суд в судебном заседании осуществляет проверку оспариваемого акта или его отдельного положения, устанавливает соответствие его федеральному конституционному закону, федеральному закону и иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, а также полномочия органа или лица, принявших оспариваемый нормативный правовой акт.

При этом в силу части 5 статьи 194 АПК РФ арбитражный суд не связан доводами, содержащимися в заявлении об оспаривании нормативного правового акта, и проверяет оспариваемое положение в полном объеме.

В постановлениях Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 19.12.2006 № 11723/06 и от 16.01.2007 № 12547/06 указано, что под нормативным правовым актом понимается письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или



Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 7/2008

отмену правовых норм, под правовой нормой — общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение.

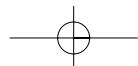
Приведенное определение нормативного правового акта и правовой нормы содержится в постановлении Государственной Думы от 11.11.1996 № 781-II ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации» и рекомендуется для использования при подготовке нормативных правовых актов Министерством юстиции Российской Федерации (приказ от 14.07.1999 № 217), которое уполномочено Правительством Российской Федерации давать разъяснения о применении утвержденных им Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации.

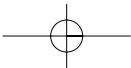
Согласно пункту 12 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 20.01.2003 № 2 «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» под нормативным правовым актом понимается изданный в установленном порядке акт уполномоченного на то 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.

Оспариваемое индивидуальным предпринимателем постановление мэра г. Томска от 14.05.2007 № 273 «О закрытии маршрута № 26» отвечает вышеприведенным требованиям и является нормативным правовым актом.

В соответствии с частью 1 статьи 65, частью 3 статьи 189 и частью 6 статьи 194 АПК РФ обязанность доказывания соответствия оспариваемого акта федеральному конституционному закону, федеральному закону и иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, наличия у органа или должностного лица надлежащих полномочий на принятие оспариваемого акта, а также обстоятельств, послуживших основанием для его принятия, возлагается на орган, должностное лицо, которые приняли акт.

Из первоначального текста оспариваемого постановления от 14.05.2007 № 273 «О закрытии маршрута № 26» следует, что данное решение принято в соответствии со статьей 76 Устава автомобильного транспорта РСФСР, частью 4 статьи 6, статьей 21 Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», статьей 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Правилами организации пассажирских перевозок на автомобильном транспорте, утвержденными приказом Минтранса РСФСР от 31.12.1981 № 200, Положением об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами, утвержденным приказом Минтранса России от 08.01.1997 № 2, постановлением мэра г. Томска от 11.09.2006 № 477 «О совершенствова-





Об оспаривании нормативного правового акта

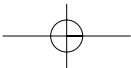
ния правового регулирования отношений в сфере организации транспортного обслуживания населения муниципального образования «Город Томск» автомобильным транспортом», в целях обеспечения безопасности движения, на основании результатов обследования маршрута, представления комиссии по обследованию пассажирской транспортной (маршрутной) сети автомобильного общественного транспорта в муниципальном образовании «Город Томск», созданной распоряжением мэра г. Томска от 21.11.2006 № р874-т.

Постановлением от 29.11.2007 № 750 в оспариваемое постановление внесены изменения. Преамбула постановления изложена в следующей редакции: «В соответствии с частью 4 статьи 6, статьей 21 Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», статьей 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», постановлением мэра г. Томска от 11.09.2006 № 477 «О совершенствовании правового регулирования отношений в сфере организации транспортного обслуживания населения муниципального образования «Город Томск» автомобильным транспортом», исходя из целесообразности существования автобусных маршрутов, в целях обеспечения безопасности движения, на основании результатов обследования маршрута, представления комиссии по обследованию пассажирской транспортной (маршрутной) сети автомобильного общественного транспорта в муниципальном образовании «Город Томск», созданной распоряжением мэра г. Томска от 21.11.2006 № р874-т». Пункт 1 изложен в следующей редакции: «Закрыть с 21.05.2007 в связи с несоответствием требованиям безопасности дорожного движения и обустройства автобусных маршрутов, а также нецелесообразностью его существования, автобусный маршрут № 26 «Мкр. Академический — пр-т Ленина — «Авангард».

Исходя из анализа названных в оспариваемом постановлении норм, арбитражный суд считает, что в нарушение вышеуказанных требований Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации ни в акте обследования от 24.11.2006 № 5/26.06, ни в представлении, на основании которых принято решение о закрытии маршрута № 26, ни в самом оспариваемом постановлении от 14.05.2007 № 273 необходимость закрытия маршрута № 26 не обоснована и в ходе рассмотрения дела не подтверждена.

Как правильно указали заявитель и прокуратура Томской области, в соответствии со статьей 7, пунктом 7 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», пунктами 1.33 и 1.34 Устава г. Томска органы местного самоуправления обладают полномочиями по принятию решений, связанных с организацией пассажирских перевозок. Вместе с тем такие решения должны соответствовать требованиям правовых актов, имеющих большую юридическую силу (часть 4 статьи 7 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

В силу пункта 4 статьи 46 Устава г. Томска муниципальные правовые акты принимаются органами местного самоуправления в соответствии с действующим законодательством.



Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 7/2008

Согласно преамбуле оспариваемого нормативного правового акта он принят в целях обеспечения безопасности дорожного движения на основании результатов обследования маршрута, представления комиссии по обследованию автобусных маршрутов.

В то же время акт обследования и представление не могли являться основанием для принятия оспариваемого нормативного акта.

Согласно пункту 4.16 приказа № 2 соответствие маршрутов требованиям безопасности определяется на основании информации о маршруте, данных о дорожных условиях, сведений о концентрации дорожно-транспортных происшествий, непосредственном обследовании.

Результаты обследования оформляются актом, в котором дается заключение комиссии по обследованию автобусных маршрутов о возможности эксплуатации действующих и открытии новых автобусных маршрутов, отражаются предложения о проведении неотложных и перспективных мероприятий, направленных на улучшение условий движения и предупреждение дорожно-транспортных происшествий на маршруте (пункт 4.17 приказа № 2).

Акты обследования передаются в органы исполнительной власти для решения вопроса о продолжении эксплуатации маршрута, принятии мер по совершенствованию перевозок и повышению их безопасности, оборудовании и содержании автомобильных дорог, улиц, искусственных сооружений (пункт 4.18 приказа № 2).

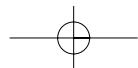
В силу пункта 4.19 приказа № 2 в случае несоответствия автобусных маршрутов требованиям безопасности дорожного движения на основе представлений комиссии по обследованию автобусных маршрутов могут приниматься решения о временном прекращении автобусного движения или закрытии маршрута.

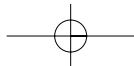
Из изложенных норм приказа № 2 следует, что обследование проводится в том числе с целью подготовки предложений по организации мероприятий, направленных на обеспечение безопасности и улучшение условий дорожного движения на маршруте.

Однако данное требование при составлении акта от 24.11.2006 не выполнено.

В частности, акт обследования автобусного маршрута № 26 и представление комиссии удостоверяют только наличие нарушений при размещении остановочных комплексов. Предложения о проведении мероприятий, направленных на устранение выявленных нарушений, вопреки пунктам 4.17, 4.18 приказа № 2 в данных документах не содержатся. Наряду с этим в нарушение пункта 4.17 приказа № 2 заключение как таковое о причинах закрытия маршрута № 26 в акте отсутствует.

В результате из текста указанных документов не ясно, почему должна быть применена самая строгая мера — закрытие маршрута, а не его временное при-





Об оспаривании нормативного правового акта

остановление, можно ли было принять меры, не связанные с ограничением деятельности предпринимателей, препятствуют ли существующие недостатки маршрута осуществлению перевозок по нему.

Таким образом, необходимость закрытия маршрута в связи с допущенными нарушениями комиссией по обследованию автобусных маршрутов не обоснована.

Акт по своему содержанию не соответствует требованиям приказа № 2, решение названной комиссии о закрытии маршрута № 26 не мотивировано.

При таких обстоятельствах постановление № 273 не соответствует пункту 4 статьи 46 Устава г. Томска, пунктам 4.17—4.19 Положения об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами, утвержденного приказом Минтранса РФ от 08.01.1997 № 2, как принятое на основании не соответствующих действующему законодательству документов, в которых отсутствует обоснование необходимости закрытия маршрута.

Решение первого заместителя мэра г. Томска о закрытии маршрута не соответствует также иным нормативным актам, имеющим большую юридическую силу.

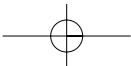
Согласно статье 76 Устава автомобильного транспорта РСФСР, утвержденного постановлением Совета Министров РСФСР от 08.01.1969 № 12, новые маршруты могут быть организованы, если состояние дорог и их обустройство соответствуют требованиям безопасности движения (УАТ РСФСР является действующим нормативным правовым актом).

В силу пункта 13 Правил организации пассажирских перевозок на автомобильном транспорте, утвержденных приказом Минтранса РСФСР от 31.12.1981 № 200, организация новых автобусных маршрутов производится в порядке, установленном статьей 76 УАТ РСФСР.

Перед открытием автобусного маршрута органами местного самоуправления создается комиссия, которая обследует условия организации перевозок на маршруте и составляет акт о готовности маршрута к началу автобусного движения. При наличии недостатков комиссия определяет меры по их устранению с указанием сроков и ответственных лиц. Маршрут открывается после устранения недостатков, отмеченных в акте (пункт 25 приказа № 200).

При изменении обстановки движения на маршруте и отсутствии возможности принять меры по обеспечению безопасности движения автотранспортные организации временно прекращают движение (пункт 29 приказа № 200).

Из изложенных норм правовых актов следует, что состояние дорог и их обустройство влияют на возможность организации новых маршрутов, при этом прекращение движения по маршруту в связи с его небезопасностью допускается в случае невозможности принять иные меры.



Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 7/2008

Основанием принятия оспариваемого постановления № 273 согласно его преамбуле являлся акт от 24.11.2006, в котором зафиксированы нарушения, касающиеся только остановочных пунктов (площадок), дорожной разметки, дорожных знаков, состояния дороги.

Данные обстоятельства в силу статьи 76 УАТ РСФСР, пунктов 13, 25 приказа № 200 могут являться только препятствием для открытия новых маршрутов, но не служить причиной закрытия или ограничения движения по уже существующим.

Запрет на движение или его прекращение в связи с нарушением требований безопасности, как следует из пункта 29 приказа № 200, может вводиться только при невозможности принять меры к устранению нарушений.

Однако акт от 24.11.2006 не содержит информации о неустранимых нарушениях требований безопасности дорожного движения и о невозможности принять какие-либо иные меры по обеспечению таковой.

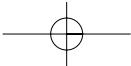
При таких обстоятельствах постановление № 273 не соответствует пункту 4 статьи 46 Устава г. Томска, статье 76 Устава автомобильного транспорта РСФСР, утвержденного постановлением Совета Министров РСФСР от 08.01.1969 № 12, пунктам 13, 25, 29 Правил организации пассажирских перевозок на автомобильном транспорте, утвержденных приказом Минтранса РСФСР от 31.12.1981 № 200, как принятое в соответствии с условиями, установленными для открытия маршрутов, а не их закрытия.

Представленными заявителем доказательствами подтверждается, что практически весь путь следования маршрута № 26 совпадает (используется) с другими маршрутами (в частности, № 62).

Однако какие-либо специфические только для 26-го маршрута нарушения требований безопасности дорожного движения, не позволяющие осуществлять по нему перевозки, в акте не указаны. При таких обстоятельствах решение первого заместителя мэра г. Томска неправомерно ограничивает возможности перевозчиков, осуществляющих деятельность по маршруту № 26.

Следовательно, оспариваемый нормативный правовой акт не соответствует требованиям Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Федеральный закон № 135-ФЗ).

Согласно пунктам 1, 7 статьи 4 Федерального закона № 135-ФЗ конкуренция — соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров (работ, услуг) на соответствующем рынке.



Об оспаривании нормативного правового акта

В силу пункта 2 части 1 статьи 15 данного Закона органам местного самоуправления запрещается необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами.

Поскольку в условиях, аналогичных упраздненному маршруту, работают водители других частично совпадающих маршрутов, первый заместитель мэра г. Томска, закрыв по основанию небезопасности дорожного движения маршрут № 26, предоставил преимущества действующим перевозчикам. В результате принятия постановления № 273 предприниматели, осуществлявшие перевозки по упраздненному маршруту, необоснованно лишились возможности конкурировать с перевозчиками, действующими на других маршрутах.

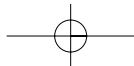
Согласно части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» органам местного самоуправления запрещается принимать акты, которые приводят к ограничению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев.

Довод ответчика о возможности закрытия маршрута исходя из его нецелесообразности не обоснован, поскольку такое основание закрытия маршрутов и ограничения конкуренции перевозчиков действующим федеральным законодательством не предусмотрено.

Таким образом, оспариваемый нормативный правовой акт не соответствует пункту 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», так как без законных оснований ограничивает конкуренцию на рынке услуг по перевозке пассажиров.

Довод ответчика о том, что маршрут № 26 в установленном порядке открыт не был, не свидетельствует о том, что перевозки по нему осуществляются предпринимателями незаконно. Так, материалами дела подтверждено, что с Плотиенко В.Ю. уполномоченной организацией заключен договор об осуществлении пассажирских перевозок по маршруту № 26, упраздненный маршрут включен в транспортную схему города.

На основании изложенного арбитражный суд находит пункты 1, 2 постановления мэра г. Томска от 14.05.2007 № 273 «О закрытии маршрута № 26» в редакции постановления от 29.11.2007 № 750 подлежащими признанию недействующими как не соответствующие Положению о безопасности перевозок пассажиров автобусами, утвержденному приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 08.01.1997 № 2, Правилам организации пассажирских перевозок на автомобильном транспорте, утвержденным приказом Министерства автомобильного транспорта РСФСР от 31.12.1981 № 200, Уставу г. Томска, принятому решением Томской городской Думы от 22.03.2005 № 841, Уставу автомобильного транспорта РСФСР, утвержденному постановлением Совета Министров РСФСР от 08.01.1969 № 12, Федеральному закону от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».



Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 7/2008

Доводы администрации г. Томска, указанные в отзыве и дополнениях к нему, противоречат вышеизложенным положениям действующего законодательства и сложившейся правоприменительной практике.

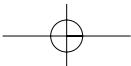
В соответствии со статьей 195 АПК РФ решение арбитражного суда по делу об оспаривании нормативного правового акта вступает в законную силу немедленно после его принятия (часть 4); нормативный правовой акт или отдельные его положения, признанные арбитражным судом недействующими, не подлежат применению с момента вступления в законную силу решения суда и должны быть приведены органом или лицом, принявшим оспариваемый акт, в соответствие с законом или иным нормативным правовым актом, имеющим большую юридическую силу (часть 5).

В связи с удовлетворением требований заявителя судебные расходы, понесенные при обращении с заявлением в арбитражный суд и уплате государственной пошлины, следует взыскать с администрации г. Томска в пользу заявителя в сумме 100 руб.

В пунктах 2 и 5 информационного письма Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 13.03.2007 № 117 «Об отдельных вопросах практики применения главы 25.3 Налогового кодекса Российской Федерации» даны следующие рекомендации:

- Кодекс не содержит положений, предусматривающих освобождение государственных органов, органов местного самоуправления и иных органов, выступающих в суде от имени публично-правового образования, от уплаты государственной пошлины при совершении соответствующих процессуальных действий по делам, по которым данные органы или соответствующее публично-правовое образование выступали в качестве ответчика.
К таким делам относятся, в частности, дела об оспаривании нормативных и ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов и должностных лиц;
- в соответствии с пунктом 47 статьи 2 и пунктом 1 статьи 7 Федерального закона от 27.07.2006 № 137-ФЗ «О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию налогового администрирования» с 01.01.2007 признан утратившим силу пункт 5 статьи 333.40 Кодекса, согласно которому при принятии судом решения полностью или частично не в пользу государственных органов (органов местного самоуправления) возврат заявителю уплаченной государственной пошлины производился из бюджета.

Таким образом, с 01.01.2007 подлежит применению общий порядок распределения судебных расходов, предусмотренный главой 9 АПК РФ, и уплаченная заявителем государственная пошлина в соответствии с частью 1 статьи 110



Об оспаривании нормативного правового акта

АПК РФ взыскивается в его пользу непосредственно с государственного органа (органа местного самоуправления) как стороны по делу.

Данные рекомендации опубликованы в соответствии со статьей 16 Федерального конституционного закона «Об арбитражных судах Российской Федерации» и направлены на единообразие в толковании и применении арбитражными судами норм права.

Излишне уплаченную государственную пошлину в сумме 100 руб. следует возвратить заявителю из федерального бюджета в соответствии с подпунктом 1 пункта 1 статьи 333.40 НК РФ.

Руководствуясь статьями 110, 167–170, 195 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, подпунктом 1 пункта 1 статьи 333.40 Налогового кодекса Российской Федерации, суд

РЕШИЛ:

заявление индивидуального предпринимателя Плохтиенко Валерия Юрьевича удовлетворить.

Признать недействующими пункты 1, 2 постановления мэра г. Томска от 14.05.2007 № 273 «О закрытии маршрута № 26» (в редакции постановления от 29.11.2007 № 750) как не соответствующие Положению о безопасности перевозок пассажиров автобусами, утвержденному приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 08.01.1997 № 2, Правилам организации пассажирских перевозок на автомобильном транспорте, утвержденным приказом Министерства автомобильного транспорта РСФСР от 31.12.1981 № 200, Уставу г. Томска, принятому решением Томской городской Думы от 22.03.2005 № 841, Уставу автомобильного транспорта РСФСР, утвержденному постановлением Совета Министров РСФСР от 08.01.1969 № 12, Федеральному закону от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Взыскать с администрации г. Томска в пользу индивидуального предпринимателя Плохтиенко Валерия Юрьевича судебные расходы в сумме 100 руб.

Возвратить индивидуальному предпринимателю Плохтиенко Валерию Юрьевичу из федерального бюджета государственную пошлину в сумме 100 руб.

*Председательствующий Л.А. Мухамеджанова
Судьи А.С. Кузнецов, О.В. Захаров*