

Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 11/2008

ОРГАНИЗАЦИЯ ПАССАЖИРСКИХ ПЕРЕВОЗОК

Арбитражный суд Республики Башкортостан

Решение

Дело № А07-3860/2008-А-ГНГ

г.Уфа, 16 июня 2008 г.

Резолютивная часть решения объявлена 11 июня 2008 г. Решение изготовлено в полном объеме 16 июня 2008 г.

Арбитражный суд Республики Башкортостан в составе: председательствующего Галимовой Н.Г., судей Нигмаджановой И.И. и Бобровой С.А., при ведении протокола судебного заседания судьей Галимовой Н.Г., рассмотрел в судебном заседании дело по заявлению ООО «ТРАНС-МИССИЯ» к Совету городского округа Город Кумертау Республики Башкортостан, третье лицо — администрация городского округа Город Кумертау Республики Башкортостан, о признании недействующим пункта 3.2.9 Положения об организации транспортного обслуживания населения на территории городского округа Город Кумертау Республики Башкортостан, утвержденного решением Совета городского округа Город Кумертау Республики Башкортостан от 25.12.2006 № 17-7,

при участии в судебном заседании:

от заявителя — Абдуллин Р.Д., директор общества; Вильданов А.М., доверенность от 15.10.2007;

от ответчика — Бариева Н.В., начальник юридического отдела, доверенность от 04.04.2008 № 7;

от третьего лица — Кузин П. А., начальник городского хозяйства администрации городского округа г. Кумертау, доверенность от 03.06.2008 №42/33.

ООО «ТРАНС-МИССИЯ» обратилось в Арбитражный суд Республики Башкортостан с заявлением о признании недействующим Положения об организации транспортного обслуживания населения на территории городского округа Город Кумертау Республики Башкортостан, утвержденного решением Совета городского округа Город Кумертау Республики Башкортостан от 25.12.2006 № 17-7.

Заявитель в ходе судебного разбирательства уточнил требования и просил признать недействующим пункт 3.2.9 Положения, утвержденного решением Совета городского округа Город Кумертау Республики Башкортостан от 25.12.2006 № 17-7, согласно которому к организации и осуществлению перевозок пассажиров на автобусных регулярных маршрутах общего пользования допускаются юридические лица всех форм

Об оспаривании нормативного правового акта

собственности и индивидуальные предприниматели, имеющие лицензии на перевозку пассажиров автотранспортом, на конкурсной основе.

Ответчик представил отзыв на заявление, в котором заявленные требования не признает.

К участию в деле в качестве третьего лица без самостоятельных требований суд привлек администрацию городского округа Город Кумертау Республики Башкортостан. Третье лицо с заявленными требованиями не согласно по мотивам, изложенным в представленном отзыве.

Заслушав пояснения сторон и третьего лица, участвующего в деле, исследовав представленные документы, суд

УСТАНОВИЛ:

решение Совета городского округа Город Кумертау Республики Башкортостан от 25.12.2006 № 17-7 «Об организации транспортного обслуживания населения на территории городского округа Город Кумертау Республики Башкортостан» опубликовано в газете «Кумертауское время» 15.05.2007.

Данным решением Совета городского округа Город Кумертау Республики Башкортостан были утверждены Положение об организации транспортного обслуживания населения на территории городского округа Город Кумертау Республики Башкортостан» и Положение о конкурсе на право осуществления пассажирских перевозок автомобильным транспортом общего пользования на территории городского округа Город Кумертау Республики Башкортостан.

Пунктом 3.2.9 Положения предусмотрено, что в целях обеспечения спроса населения на транспортные услуги, культуры обслуживания и безопасности перевозок пассажиров, соблюдения режима работы автобусов, регулярности их движения, соответствующего оборудования остановочных пунктов знаками с информацией о движении автобусов на маршруте (начало, окончание, интервалы движения по часам суток, в установленных случаях — время прохождения автобусов и т.д.), а также контроля за культурой и качеством обслуживания населения к организации и осуществлению перевозок пассажиров на автобусных регулярных маршрутах общего пользования допускаются юридические лица всех форм собственности и индивидуальные предприниматели, имеющие лицензии на перевозку пассажиров автотранспортом, на конкурсной основе.

Заявитель, оспаривая пункт 3.2.9 Положения в части установления конкурсной основы допуска к осуществлению перевозок на автобусных регулярных маршрутах общего пользования для всех юридических лиц и предпринимателей, ссылается на несоответствие этого Положения статьям 23, 49 и 421 Гражданского кодекса РФ, статье 15 Федерального закона «О защите конкуренции», статье 7 Федерального закона «Об общих

принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В обоснование требований заявитель указывает на то, что в силу статей 23 и 49 Гражданского кодекса Российской Федерации граждане-предприниматели и юридические лица имеют право заниматься предпринимательской деятельностью с момента государственной регистрации, а отдельными её видами — с момента получения лицензии, в том числе деятельностью по перевозке пассажиров автомобильным транспортом согласно Федеральному закону от 08.08.2001 № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности». Введение ответчиком дополнительных ограничений на право заниматься предпринимательской деятельностью по пассажирским перевозкам, в частности в виде обязательного участия в конкурсе, нарушает конституционные гарантии по использованию каждым своих способностей и имущества для предпринимательской деятельности, поскольку утверждает практику введения произвольных по основанию и количеству ограничений для такой деятельности. По мнению заявителя, введение конкурсной основы допуска к осуществлению деятельности по перевозке пассажиров произведено в нарушение статьи 7 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции», которыми предусмотрено, что муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции РФ, федеральным законам и иным нормативным актам Российской Федерации, и которыми запрещено органам местного самоуправления ограничивать самостоятельность хозяйствующих субъектов и ущемлять интересы субъектов предпринимательской деятельности. Заявитель также ссылается на то, что по самостоятельно разработанному им городскому маршруту перевозчик вправе осуществлять перевозки без участия в конкурсе.

Ответчик, возражая против доводов заявителя, ссылается на то, что Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлена обязанность органов местного самоуправления по организации пассажирских перевозок автомобильным транспортом общего пользования по регулярным маршрутам, конкурсная основа допуска к пассажирским перевозкам введена исходя из решения задач по обеспечению безопасности дорожного движения, конкурсный отбор перевозчиков не оказывает влияния на конкуренцию и не ущемляет права хозяйствующих субъектов, поскольку является открытым и проводится на равных условиях, осуществление пассажирских перевозок по городским регулярным маршрутам на территории городского округа должно осуществляться на основании единых требований ко всем перевозчикам.

Третье лицо — администрация городского округа Город Кумертау Республики Башкортостан в удовлетворении заявления просит отказать, указывая в отзыве на то, что привлечение предприятий и организаций к транспортному обслуживанию населения города на конкурсной основе

Об оспаривании нормативного правового акта

позволяет выявлять перевозчиков, способных выполнять наиболее качественную и безопасную перевозку пассажиров на городских маршрутах.

Оценив доводы сторон по оспариваемому пункту Положения, суд находит требования заявителя не подлежащими удовлетворению по следующим основаниям.

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

С учетом указанных норм законодательства Совет городского округа Город Кумертау Республики Башкортостан вправе осуществлять нормативное регулирование порядка организации транспортного обслуживания населения в границах городского округа, устанавливать единые правила при организации пассажирских перевозок для лиц, осуществляющих транспортное обслуживание населения округа.

В данном случае пункт 3.2.9 Положения, устанавливающий на территории городского округа Город Кумертау Республики Башкортостан единый порядок организации транспортного обслуживания населения на конкурсной основе для всех юридических лиц независимо от формы собственности и индивидуальных предпринимателей, принят в рамках предоставленных полномочий в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Принятие органом местного самоуправления нормативного акта, устанавливающего единый порядок организации транспортного обслуживания населения на территории городского округа, не противоречит положениям статей 23 и 49 Гражданского кодекса Российской Федерации, Федеральному закону «О лицензировании отдельных видов деятельности», не ущемляет права заявителя как юридического лица на занятие предпринимательской деятельностью.

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

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

Введение конкурсной основы допуска к осуществлению пассажирских перевозок не может расцениваться как ограничение и ущемление прав хозяйствующего субъекта на ведение предпринимательской деятельности, поскольку проведение конкурсов не противоречит действующему законодательству и предусмотрено в целях подбора перевозчиков, обеспечивающих наиболее безопасные условия перевозки пассажиров в соответствии с Федеральным законом «О безопасности дорожного движения», обеспечения качества обслуживания населения, то есть в публичных интересах и в соответствии с предоставленными органам местного самоуправления полномочиями.

Заявитель ссылается также на несоответствие указанного пункта Положения статье 421 Гражданского кодекса РФ и статье 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», поскольку понуждение к заключению договора не допускается, за исключением случаев, когда обязанность заключить договор предусмотрена законом или добровольно принятым обязательством, и поскольку введены дополнительные ограничения в осуществлении хозяйственной деятельности предприятий, учреждений и организаций по сравнению с требованиями, установленными федеральным законодательством.

Отклоняя указанные доводы заявителя, суд учитывает, что в настоящий момент на уровне федерального законодательства не установлены единые правила по организации пассажирских автомобильных перевозок по регулярным маршрутам общего пользования. В целом организация допуска к пассажирским перевозкам на регулярных городских маршрутах на основе конкурсного отбора и заключения соответствующих договоров с органами местного самоуправления не противоречит требованиям действующего законодательства о конкуренции, поскольку обеспечивает возможность участия в конкурсе всех лиц на условиях открытости, гласности, установления единых критериев отбора ко всем участникам конкурса и оценки каждого участника исходя из единых требований.

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

В соответствии со статьей 6 Федерального закона № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» органы местного самоуправления в соот-

Об оспаривании нормативного правового акта

ветствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации в пределах своей компетенции самостоятельно решают вопросы обеспечения безопасности дорожного движения.

Такая форма допуска лиц к оказанию услуг в сфере перевозок пассажиров на регулярных маршрутах общего пользования как конкурс является разумной и необходимой мерой при организации перевозочных процессов в городском округе, поскольку предпринимательская деятельность в этой сфере услуг касается удовлетворения потребностей всего населения города. В первую очередь пассажирские перевозки связаны с необходимостью обеспечения качества услуг и безопасности оказываемых услуг в соответствии с требованиями Федерального закона «О безопасности дорожного движения». Конкурсный отбор введен в целях отбора из числа субъектов предпринимательской деятельности, наиболее отвечающих критериям и требованиям по качеству и безопасности транспортных услуг.

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

Данная форма организации перевозок не лишает юридических лиц права на осуществление предпринимательской деятельности в области перевозок, в том числе заявитель вправе на общих основаниях участвовать в конкурсе на право осуществления регулярных пассажирских перевозок в городе. Заявитель также не лишен права осуществлять иные виды перевозочной деятельности, не связанные с обслуживанием городских регулярных маршрутов.

С учетом изложенного организация и проведение конкурсного отбора по допуску юридических лиц всех форм собственности и индивидуальных предпринимателей к осуществлению перевозок пассажиров по регулярным маршрутам общего пользования на принципах самокупаемости не противоречат положениям гражданского законодательства, соответствуют требованиям законодательства о конкуренции и безопасности дорожного движения, не противоречат требованиям части 4 статьи 7 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

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

Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 11/2008

Суд не усматривает правовых оснований для удовлетворения заявленного требования ООО «ТРАНС-МИССИЯ» о признании недействующим пункта 3.2.9 Положения.

Доводы заявителя о неправомерном отказе администрации городского округа в осуществлении пассажирских перевозок по самостоятельно разработанному им маршруту в связи с введением конкурсной основы допуска к пассажирским перевозкам не могут быть предметом оценки в рамках данного судебного разбирательства, поскольку касаются оценки правомерности действий иного органа местного самоуправления и выходят за пределы заявленных требований в рамках судебного процесса по оспариванию нормативного правового акта.

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

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

РЕШИЛ:

отказать в удовлетворении заявленных требований ООО «ТРАНС-МИССИЯ» о признании недействующим пункта 3.2.9 Положения об организации транспортного обслуживания населения на территории городского округа Город Кумертау Республики Башкортостан, утвержденного решением Совета городского округа Город Кумертау Республики Башкортостан от 25.12.2006 № 17-7.

Решение вступает в законную силу немедленно после его принятия. Решение может быть обжаловано в порядке кассационного производства в течение месяца со дня принятия решения (изготовления его в полном объеме) в Федеральный арбитражный суд Уральского округа.

Информацию о времени, месте и результатах рассмотрения апелляционной или кассационной жалобы можно получить соответственно на интернет-сайтах Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда www.18aac.arbitr.ru или Федерального арбитражного суда Уральского округа www.fasuo.arbitr.ru.

*Председательствующий Н.Г. Галимова
Судьи И.И. Нигмаджанова, С.А. Боброва*

Об оспаривании нормативного правового акта

Арбитражный суд Республики Хакасия
Решение
Дело № А74-770/2007
г. Абакан, 24 января 2008 г.

Резолютивная часть решения объявлена 17 января 2008 г. Мотивированное решение изготовлено 24 января 2008 г.

Арбитражный суд Республики Хакасия в составе: председательствующего судьи Хабибулиной Ю.В., судей Журба Н.М., Сидельниковой Т.Н., при ведении протокола судебного заседания судьей Хабибулиной Ю.В., рассмотрел в открытом судебном заседании дело по заявлению прокурора Республики Хакасия, г. Абакан, к Абаканскому городскому Совету депутатов, г. Абакан, о признании не действующим в части пункта 6.1 приложения № 2 к решению Абаканского городского Совета депутатов от 29.11.2005 № 220 «Об утверждении Порядка организации маршрутных пассажирских перевозок в г. Абакане» (в ред. от 25.07.2006, от 13.02.2007), которым предусмотрено, что, в случае если победителями признаются более одного участника конкурса, графики движения утверждаются победителям по дням месяца пропорционально количеству победителей или участнику конкурса из числа победителей, по соглашению сторон при участии в деле в качестве заинтересованного лица Хакасской республиканской общественной организации «Ассоциация предпринимателей, осуществляющих пассажирские перевозки», г. Абакан.

В судебном заседании принимали участие представители:

прокурора Республики Хакасия — старший помощник прокурора г. Абакана Гончаренко С.Ю., удостоверение № 89447, старший помощник прокурора г. Абакана Кузнецова Н.В., удостоверение № 89527;

от Абаканского городского Совета депутатов — Емелин О.В., доверенность от 14.01.2008 № 01;

от заинтересованного лица — отсутствовал.

Прокурор Республики Хакасия обратился в арбитражный суд с заявлением о признании не действующими пункта 3.3 приложения № 1 к решению Абаканского городского Совета депутатов от 29.11.2005 № 220 «Об утверждении Порядка организации маршрутных пассажирских перевозок в г. Абакане» (в ред. от 25.07.2006, от 13.02.2007) в части возложения на Управление коммунального хозяйства и транспорта администрации г. Абакана полномочий по утверждению рабочих маршрутных расписаний (графиков движения отдельных транспортных средств), пункта 5.3 приложения № 2 к решению Абаканского городского Совета депутатов от 29.11.2005 № 220 «Об утверждении Порядка организации маршрутных пассажирских перевозок в г. Абакане» (в ред. от 25.07.2006, от 13.02.2007) в части отсутствия в перечне документов проекта графика движения авто-

буса по заявленному маршруту или выходу, пункта 6.1 приложения № 2 к решению Абаканского городского Совета депутатов от 29.11.2005 № 220 «Об утверждении Порядка организации маршрутных пассажирских перевозок в г. Абакане» (в ред. от 25.07.2006, от 13.02.2007) в той части, которой предусмотрено, что, в случае если победителями признаются более одного участника конкурса, графики движения утверждаются победителям по дням месяца пропорционально количеству победителей или участнику конкурса из числа победителей, по соглашению сторон.

Определением арбитражного суда от 17.05.2007 в порядке статьи 51 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации к участию в деле в качестве заинтересованного лица привлечена Хакасская республиканская общественная организация «Ассоциация предпринимателей, осуществляющих пассажирские перевозки» (далее — Ассоциация предпринимателей, осуществляющих пассажирские перевозки).

Решением Арбитражного суда Республики Хакасия от 05.07.2007 в удовлетворении заявления прокурора Республики Хакасия отказано.

Постановлением Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 10.10.2007 решение от 05.07.2007 по делу № А74-770/2007 отменено в части отказа в удовлетворении заявления прокурора Республики Хакасия о признании не действующим пункта 6.1 приложения № 2 к решению Абаканского городского Совета депутатов от 29.11.2005 № 220 (в ред. от 25.07.2006, от 13.02.2007) «Об утверждении Порядка организации маршрутных пассажирских перевозок в г. Абакане» в той части, которой предусмотрено, что, в случае если победителями признаются более одного участника конкурса, графики движения утверждаются победителям по дням месяца пропорционально количеству победителей или участнику конкурса из числа победителей, по соглашению сторон, дело передано на новое рассмотрение в Арбитражный суд Республики Хакасия.

В судебном заседании представители прокурора поддержали требования по доводам, изложенным в заявлении и дополнениях к нему, просили признать пункт 6.1 приложения № 2 к решению Абаканского городского Совета депутатов от 29.11.2005 № 220 «Об утверждении Порядка организации маршрутных пассажирских перевозок в г. Абакане» не действующим в той части, которой предусмотрено, что, в случае если победителями признаются более одного участника конкурса, графики движения утверждаются победителям по дням месяца пропорционально количеству победителей или участнику конкурса из числа победителей, по соглашению сторон. Прокурор Республики Хакасия со ссылкой на часть 1 статьи 15, часть 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», статью 447, пункт 5 статьи 448 Гражданского кодекса Российской Федерации считает, что Абаканским горсоветом в пункте 6.1 Положения о конкурсах установлено правило, при котором органы местного самоуправления допускают саморегулирование правоотношений между участниками конкурса на основе гражданско-правового соглашения, заключенного между ними, а также возможности определе-

Об оспаривании нормативного правового акта

ния нескольких победителей конкурса в отсутствие критериев признания победителями торгов нескольких лиц, что приводит к нарушению принципа свободы предпринимательской деятельности, поддержки конкуренции и свободы экономической деятельности.

Представитель Абаканского городского Совета депутатов не согласился с требованием прокурора, ссылаясь на доводы, приведенные в отзыве и письменных дополнениях к отзыву. Полагает, что решение Абаканского городского Совета депутатов не противоречит требованиям федеральных законов и не создает каких-либо препятствий для субъектов предпринимательской деятельности, не нарушает их права.

Ассоциация предпринимателей, осуществляющих пассажирские перевозки, не направила представителя в судебное заседание, письменный отзыв на заявление не представила.

Заказное письмо арбитражного суда с копией определения от 20.12.2007, направленное в адрес Ассоциации предпринимателей, осуществляющих пассажирские перевозки, указанной в выписке из Единого государственного реестра юридических лиц: г. Абакан, ул. Центральная, 46В, возвращено в арбитражный суд с отметкой отделения связи: «По истечении установленного срока хранения», о чем свидетельствует почтовый конверт с уведомлением № 03731.

В судебном заседании индивидуальным предпринимателем Стельмахом Александром Федоровичем заявлено ходатайство о привлечении к участию в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, на стороне прокурора Республики Хакасия. Данное ходатайство мотивировано тем, что решением арбитражного суда по настоящему делу будут затронуты права и законные интересы индивидуального предпринимателя Стельмаха Александра Федоровича, осуществляющего перевозки пассажиров в г. Абакане, участвовавшего в конкурсе в 2006 г. на основании оспариваемого решения и в будущем собирающегося продолжать свою предпринимательскую деятельность.

Представители прокурора Республики Хакасия поддержали ходатайство предпринимателя Стельмаха А.Ф., представитель Абаканского городского Совета депутатов возражал против удовлетворения арбитражным судом данного ходатайства.

В силу части 1 статьи 51 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации третьи лица, не заявляющие самостоятельных требований относительно предмета спора, могут быть привлечены к участию в деле по ходатайству стороны или по инициативе суда, выступить в деле на стороне истца или ответчика до принятия судебного акта, если этот судебный акт может повлиять на их права или обязанности по отношению к одной из сторон.

Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 11/2008

Арбитражный суд, руководствуясь статьей 51 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, считает ходатайство индивидуального предпринимателя Стельмаха А.Ф. о привлечении его к участию в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, на стороне прокурора Республики Хакасия, не подлежащим удовлетворению, поскольку не представлено доказательства того, что судебный акт может повлиять на права или обязанности индивидуального предпринимателя Стельмаха А.Ф. На момент проведения конкурса в 2006 г. оспариваемые положения пункта 6.1 приложения № 2 к решению Абаканского городского Совета депутатов от 29.11.2005 № 220 «Об утверждении Порядка организации маршрутных пассажирских перевозок в г. Абакане» не действовали. Ссылка предпринимателя Стельмаха А.Ф. на осуществление предпринимательской деятельности в будущем также не может быть принята арбитражным судом, поскольку предположения не свидетельствуют о наличии прав и обязанностей по отношению к одной из сторон, на которые может повлиять судебный акт.

Пояснения представителей сторон и представленные ими доказательства свидетельствуют о нижеследующих обстоятельствах.

Оспариваемое прокурором Республика Хакасия решение Абаканского городского Совета депутатов от 29.11.2005 № 220 (в ред. решения от 25.07.2006 № 288, решения от 13.02.2007 № 349) является нормативным правовым актом, поскольку оно устанавливает правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц и рассчитанные на неоднократное применение, поэтому оно могло быть оспорено по заявлению прокурора, обратившегося с требованием о признании отдельных положений такого акта недействующими, в порядке, предусмотренном главой 23 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

На основании положений части 2 статьи 192, частей 4, 5 статьи 194 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в предмет исследования по настоящему делу входят обстоятельства, свидетельствующие о наличии полномочий на вынесение оспариваемого нормативного акта, о соответствии (несоответствии) оспариваемых положений нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, а также нарушение прав и законных интересов граждан, организаций, иных лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Обязанность доказывания соответствия оспариваемого акта закону, наличия у органа должностного лица надлежащих полномочий на принятие оспариваемого акта, а также обстоятельств, послуживших основанием для его принятия, возлагается на орган, должностное лицо, которые приняли акт (части 4, 6 статьи 194 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации).

Между тем в соответствии со статьей 65 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации каждое лицо, участвующее в деле, долж-

Об оспаривании нормативного правового акта

но доказать обстоятельства, на которые оно ссылается как на основание своих требований и возражений.

Из преамбулы оспариваемого нормативного акта усматривается, что Абаканский горсовет, руководствуясь подпунктом 20 статьи 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральным законом «О безопасности дорожного движения», Положением об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами, утвержденным приказом Минтранса РФ от 08.01.1997 № 2, а также Уставом г. Абакана, в целях обеспечения нормального функционирования рынка транспортных услуг, защиты интересов потребителей этих услуг, обеспечения безопасности перевозочного процесса, охраны жизни и здоровья пассажиров, пешеходов и других участников дорожного движения, учитывая необходимость упорядочения процесса привлечения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к маршрутным пассажирским перевозкам в г. Абакане, утвердил Порядок организации маршрутных пассажирских перевозок в г. Абакане (приложение № 1) и Положение о конкурсах среди владельцев автотранспортных средств по осуществлению пассажирских перевозок на городских автобусных маршрутах общего пользования (приложение № 2).

Согласно пункту 6 статьи 72 Закона Российской Федерации от 06.07.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» администрация города 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; обеспечивает учет автомобилей и других видов механических транспортных средств в городе; организует и контролирует обслуживание пассажиров на вокзалах, пристанях и в аэропортах.

В соответствии с пунктом 1, подпунктом 20 пункта 2 статьи 6 Федерального закона от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» организация транспортного обслуживания находится в ведении муниципальных образований и отнесена к вопросам местного значения.

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 законодатель относит создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организацию транспортного обслуживания населения в границах городского округа.

Таким образом, организационные и контролирующие функции в сфере транспортного обслуживания населения федеральным законодательством

Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 11/2008

возложены на органы местного самоуправления, которые реализуются в том числе посредством издания нормативных правовых актов. При этом, поскольку законодательство Российской Федерации о местном самоуправлении не содержит конкретного перечня способов такого регулирования, орган местного самоуправления вправе самостоятельно определять их в своих актах исходя из общих принципов, установленных федеральным законодательством с учетом местных условий.

В силу положений статьи 15 Федерального закона № 154-ФЗ и части 3 статьи 43 Федерального закона № 131-ФЗ принятие общеобязательных правил по предметам ведения муниципального образования, предусмотренных уставом муниципального образования, находится в исключительном ведении представительных органов местного самоуправления.

Согласно пункту 7 статьи 9 Устава г. Абакана, утвержденного решением Абаканского горсовета от 28.12.2005 № 222 «Об утверждении Устава г. Абакана в новой редакции» к вопросам местного значения отнесены создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах г. Абакана.

В соответствии с пунктами 13, 14, 15 статьи 44 Устава администрация города привлекает к транспортному обслуживанию населения предприятия и организации всех форм собственности; координирует работу транспортных предприятий и организаций, осуществляющих перевозки пассажиров транспортом общего пользования на территории города; организует работу по обеспечению безопасности дорожного движения на территории города.

При таких обстоятельствах арбитражный суд полагает, что оспариваемое решение принято Абаканским горсоветом в пределах представленных ему полномочий.

Пунктом 6.1 Положения о конкурсах среди владельцев автотранспортных средств по осуществлению пассажирских перевозок на городских автобусных маршрутах общего пользования (приложение № 2) установлено, что, в случае если победителем конкурса признаются более одного участника конкурса, графики движения утверждаются победителям по дням месяца пропорционально количеству победителей или участнику конкурса из числа победителей по соглашению сторон.

Из буквального значения содержащихся в данном пункте слов и выражений следует возможность определения по результатам конкурса победителем более одного его участника на стадии определения победителя такого конкурса.

В соответствии с абзацем 1 пункта 5 статьи 448 Гражданского кодекса Российской Федерации лицо, выигравшее торги, и организатор торгов подписывают в день проведения аукциона или конкурса протокол о результатах торгов, который имеет силу договора. Лицо, выигравшее

Об оспаривании нормативного правового акта

торги, при уклонении от подписания протокола утрачивает внесенный им задаток. Организатор торгов, уклонившийся от подписания протокола, обязан возвратить задаток в двойном размере, а также возместить лицу, выигравшему торги, убытки, причиненные участием в торгах, в части, превышающей сумму задатка.

В указанной норме материального права законодатель оперирует понятием «лицо, выигравшее торги» в единственном числе.

Вместе с тем Гражданский кодекс Российской Федерации одновременно не содержит прямого запрета на признание победителями торгов в форме конкурса нескольких лиц, что не исключает такой правовой возможности, но по смыслу правил статей 447, 448 названного Кодекса только в случаях, когда указанная правовая возможность предусмотрена условиями конкурса и четко установлены критерии ее реализации и когда число победителей конкурса определено заранее, либо когда предмет конкурса в силу его особых свойств как объекта гражданских прав допускает возможность определения победителями конкурса неопределенное число лиц.

Иное толкование указанных норм материального права не исключает произвольного подхода к определению победителями конкурса нескольких лиц и создания ситуации правовой неопределенности применительно к участникам конкурса, объему их субъективных прав и охраняемых законом интересов.

Предметом конкурса среди владельцев автотранспортных средств по осуществлению пассажирских перевозок на городских автобусных маршрутах общего пользования является право на заключение договора на выполнение пассажирских перевозок на городских автобусных маршрутах (маршруте) общего пользования, указанным в информационном извещении. Конкурс на право заключения договора на выполнение пассажирских перевозок на городских автобусных маршрутах общего пользования осуществляет отбор перевозчиков, обеспечивающих лучшие условия перевозки пассажиров, с последующим заключением договора на выполнение пассажирских перевозок на городских автобусных маршрутах (маршруте) общего пользования.

Пунктом 6.1 Положения о конкурсах среди владельцев автотранспортных средств по осуществлению пассажирских перевозок на городских автобусных маршрутах общего пользования (приложение № 2) в неоспариваемой части установлено, что основным критерием определения победителя конкурса является наибольшее количество набранных баллов. В случае равенства баллов победителем становится владелец транспортного средства более поздней даты выпуска. В случае равенства всех предыдущих показателей победителем конкурса становится владелец резервного транспортного средства более поздней даты выпуска.

С учетом указанных критериев конкурсной комиссией производится оценка предложений участников конкурса (пункт 6.2 Положения о кон-

курсах среди владельцев автотранспортных средств по осуществлению пассажирских перевозок на городских автобусных маршрутах общего пользования (приложение № 2). В случае если победителями конкурса признаются более одного участника конкурса, графики движения утверждаются победителям по дням месяца пропорционально количеству победителей. Таким образом, во исполнение результатов конкурса с двумя лицами, выигравшими торги, заключаются договоры на выполнение пассажирских перевозок на городских автобусных маршрутах (маршруте) общего пользования. Однако заключение договоров с двумя победителями происходит не на условиях проведенного конкурса, поскольку условия конкурса не содержат критериев заключения договоров с каждым из нескольких победителей.

Указание в оспариваемых положениях пункта 6.1 Положения о конкурсах среди владельцев автотранспортных средств по осуществлению пассажирских перевозок на городских автобусных маршрутах общего пользования (приложение № 2) на утверждение графика движения по дням месяца пропорционально количеству победителей не может быть расценено арбитражным судом в качестве критерия реализации организатором конкурса признания победителями более одного участника торгов, поскольку предметом конкурса является право на заключение договора на выполнение пассажирских перевозок на городском автобусном маршруте общего пользования. Такое распределение самого маршрута между победителями торгов по дням месяца каждому победителю свидетельствует о произвольном усмотрении организатором конкурса заключения договоров с победителями.

Пункт 5 статьи 448 Гражданского кодекса Российской Федерации предусматривает, что результаты конкурса оформляются только протоколом, который является договором по результатам конкурса.

Оспариваемые положения пункта 6.1 Положения о конкурсах среди владельцев автотранспортных средств по осуществлению пассажирских перевозок на городских автобусных маршрутах общего пользования (приложение № 2) устанавливают иные правила заключения договора по итогам конкурса:

- графики движения утверждаются победителям по дням месяца пропорционально количеству победителей;
- графики движения утверждаются участнику конкурса из числа победителей по соглашению сторон.

Таким образом, оспариваемыми положениями пункта 6.1 Положения о конкурсах среди владельцев автотранспортных средств по осуществлению пассажирских перевозок на городских автобусных маршрутах общего пользования (приложение № 2) нарушен порядок определения победителей торгов, установленный статьями 447, 448 Гражданского кодекса Российской Федерации: при наличии указания на возможность призна-

Об оспаривании нормативного правового акта

ния победителями торгов в форме конкурса нескольких лиц отсутствуют критерии реализации такой возможности; устанавливают иные правила заключения договора по итогам торгов в форме конкурса.

Согласно статье 15 Федерального закона «О защите конкуренции» федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия), в частности запрещаются: необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами; 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.

По общему правилу, содержащемуся в части 1 статьи 17 Федерального закона «О защите конкуренции» при проведении торгов запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, в том числе:

- 1) координация организаторами торгов или заказчиками деятельности его участников;
- 2) создание участнику торгов или нескольким участникам торгов преимущественных условий участия в торгах, в том числе путем доступа к информации, если иное не установлено федеральным законом;
- 3) нарушение порядка определения победителя или победителей торгов;
- 4) участие организаторов торгов или заказчиков и (или) работников организаторов торгов или работников заказчиков в торгах.

Нарушение порядка определения победителей торгов, установленного статьями 447, 448 Гражданского кодекса Российской Федерации, свидетельствует о нарушении Абаканским городским Советом депутатов пункта 1 статьи 15, пункта 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», поскольку оспариваемыми положениями органу местного самоуправления предоставлены полномочия, осуществление которых приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, необоснованно ограничивает возможности лиц, участвующих в конкурсе, на предоставление каждому из них равных условий и возможностей для осуществления деятельности по перевозке пассажиров, влечет недопущение, ограничение, устранение конкуренции.

Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 11/2008

На основании изложенного арбитражный суд считает, что положение пункта 6.1 приложения № 2 к решению Абаканского городского Совета депутатов от 29.11.2005 № 220 «Об утверждении Порядка организации маршрутных пассажирских перевозок в г. Абакане» (в ред. от 25.07.2006, от 13.02.2007), согласно которому в случае, если победителями признаются более одного участника конкурса, графики движения утверждаются победителям по дням месяца пропорционально количеству победителей или участнику конкурса из числа победителей, по соглашению сторон, подлежит признанию недействующим.

В силу подпункта 1 пункта 1 статьи 333.37 Налогового кодекса Российской Федерации государственная пошлина за рассмотрение настоящего дела не взыскивается.

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

РЕШИЛ:

заявление прокурора Республики Хакасия, г. Абакан, удовлетворить. Признать недействующим положение пункта 6.1 приложения № 2 к решению Абаканского городского Совета депутатов от 29.11.2005 № 220 «Об утверждении Порядка организации маршрутных пассажирских перевозок в г. Абакане» (в ред. от 25.07.2006, от 13.02.2007), согласно которому, в случае если победителями признаются более одного участника конкурса, графики движения утверждаются победителям по дням месяца пропорционально количеству победителей или участнику конкурса из числа победителей по соглашению сторон как не соответствующее статьям 447, 448 Гражданского кодекса Российской Федерации, части 1 статьи 15, части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Согласно части 4 статьи 195 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации решение вступает в законную силу немедленно после его принятия и в соответствии с частью 7 статьи 195 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации может быть обжаловано в течение одного месяца со дня вступления в законную силу в Федеральный арбитражный суд Восточно-Сибирского округа, г. Иркутск, путем подачи кассационной жалобы через Арбитражный суд Республики Хакасия.

*Председательствующий Ю.В. Хабибулина
Судьи Н.М. Журба, Т.Н. Сидельникова*