

Дело № 2а-5086/2017

РЕШЕНИЕ

Именем Российской Федерации

25 августа 2017 года город Архангельск

Октябрьский районный суд города Архангельска в составе председательствующего судьи Анисимовой Т. А.,

при секретаре судебных заседаний Кузнецовой Н.И.,

рассмотрев в открытом судебном заседании в городе Архангельске в помещении суда дело по административному исковому заявлению

Общества с ограниченной ответственностью «Автоколонна №3, Общества с ограниченной ответственностью «Технический центр «Автотехтранс», Общества с ограниченной ответственностью «АТП» к Администрации муниципального образования «Город Архангельск» об оспаривании нормативно-правового акта

об оспаривании об оспаривании нормативно-правового акта,

при участии в судебном заседании прокурора Давыдова И.Л., представителя административных истцов по доверенности Гудкова Д.В., представителя администрации муниципального образования «Город Архангельск» по доверенности Ялуниной Н.Ю.

в судебное заседание не явились: представитель заинтересованного лица Администрации Губернатора Архангельской области и Правительства Архангельской области, и.о. Главы муниципального образования «Город Архангельск» Шапошников Д.В., (извещены),

установил:

ООО «Автоколонна №3», ООО «Технический центр «Автотехтранс», ООО «АТП» обратились с заявлением об оспаривании нормативного правового акта. Указывают, что 07 июля 2017 года Администрацией МО «Город Архангельск» принято Постановление №780 «О внесении изменений и дополнений в Документ планирования регулярных автобусных перевозок по муниципальным маршрутам на территории муниципального образования «Город Архангельск» на 2016-2020 годы (далее – Постановление №780). Данным Постановлением №780 внесены изменения в Постановление Администрации МО «Город Архангельск» от 19 августа 2016 года №942 «Об утверждении Документа планирования регулярных автобусных перевозок по муниципальным маршрутам на территории муниципального образования «Город Архангельск» на 2016-2010 годы» (далее по тексту – Документ планирования). Постановление опубликовано в газете «Архангельск – город воинской славы» от 14 июля 2017 года и на официальном информационном Интернет-портале МО «Город Архангельск». Административные истцы полагают, что отдельные положения Постановления №780 нарушают их права и законные интересы на свободное осуществление предпринимательской деятельности, а также противоречат нормативным актам более высокой юридической силы, в связи с чем подлежат признанию недействующими. 14 июля 2015 года вступил в силу ФЗ РФ от 13 июля 2015 года №220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации (далее по тексту

Закон №220-ФЗ). В развитие ч.9 ст.39 Закона РФ №220-ФЗ Администрацией принят Документ планирования, которым утвержден График заключения муниципальных контрактов по муниципальным маршрутам. По всем городским маршрутам в первоначальной редакции Графика был установлен максимально возможный срок – 13 июля 2020 года (5 лет со дня опубликования Закона №220-ФЗ). Спорным Постановлением №780 существенно изменены сроки заключения муниципальных контрактов по маршрутам №11 и №76 (сокращены до 03 августа 2017 года). Перевозчиками на маршруте №11 «МР Вокзал-кольцевой» (в обоих направлениях) являются ООО «АТП» (на основании договора №А011 от 24 июня 2014 года), ООО «Автоколонна №3 (на основании Договора №А021 от 21 июля 2015 года), на маршруте №76 «ЖД Вокзал – МР Вокзал – кольцевой» (в обоих направлениях) – ООО «Технический центр «Автотехтранс» (на основании Договора №а010 от 24 июня 2016 года). Изменение сроков заключения контрактов противоречит гражданскому законодательству, в частности ст.422 ГК РФ и договорам перевозок, установившим срок действия на 5 лет. Изменение графика заключения муниципальных контрактов является немотивированным, что противоречит Постановлениям Конституционного Суда РФ от 11 апреля 2011 года №4-П, от 01 марта 2007 года № 129-О-П. Изменение графика заключения муниципальных контрактов нарушает права перевозчиков и влечет для них убытки. Оспариваемым Постановлением №780 незаконно изменены требования к классу транспортных средств на маршрутах №11 и 76. Помимо изменения сроков заключения муниципальных контрактов, Постановлением №780 предусмотрено изменение требований к классу транспортных средств, работающих на маршрутах №11 и №76 с малого класса (как предусмотрено договорами на осуществление перевозок) на средний класс (абзацы 13-18 подпункта «г» пункта « Постановления). Внесение изменений в указанной части также противоречит Закону №220-ФЗ и существующим Договорам перевозки.

Административные истцы дополнительно представили заявление от 11 августа 2017 года. Указывают, что в развитие ч.9 ст.39 Закона №220-ФЗ Администрацией МО «Город Архангельск» принято Постановление от 26 февраля 2016 года №193 «Об утверждении Порядка подготовки документа планирования регулярных автобусных перевозок по муниципальным маршрутам на территории муниципального образования «Город Архангельск» на 2016-2020 годы» (далее по тексту – Порядок). При толковании п.7 Порядка следует, что изменения в Документ планирования должны быть обоснованы объективными факторами и подтверждены документально. Данный пункт закрепляет недопустимость произвольного изменения принятого Документа планирования. В рассматриваемом случае ни в Постановлении №780, ни в пояснительных материалах к нему не содержалось мотивов изменения сроков заключения муниципальных контрактов по выборочным городским маршрутам.

Административные истцы дополнительно представили заявление от 22 августа 2017 года. Указывают, что исследование ООО «НИПИ ТРТИ» не может быть признано надлежащим обоснованием изменения документа планирования. В указанной работе предлагается перевести на средний класс не только маршруты №11 и №76, но и иные. Однако изменение класса автобусов осуществляется только на указанных маршрутах. В данном исследовании не затрагивался вопрос о сроках замены подвижного состава и о сроках заключения муниципальных контрактов, поэтому его результаты не могут быть признаны достаточным обоснованием внесения изменений в Документ планирования. Класс автобусов на маршрутах №11 и №76 может быть заменен в рамках действующих договоров с перевозчиками, о чем неоднократно заявляли перевозчики. Действия административного ответчика, изменяющего класс автобусов на средний, противоречат ст.448 ГК РФ, направленной на защиту конкуренции и запрещающей изменение условий договора, во избежание привлечения к выполнению работ лиц, не участвовавших в торгах. Действия Администрации МО «Город Архангельск» по внесению изменений в документ планирования противоречат ч.4 ст.2 и ч.9 ст.39 Закона РФ №220-ФЗ, которым не предусмотрена возможность внесения изменений в Документ планирования.

Заявлением от 23 августа 2017 года административные истцы указали на нарушение процедуры принятия оспариваемого нормативно-правового акта, так как он не проходил правовую и антикоррупционную экспертизу.

Административные истцы просят признать абзац 19 подпункта «г» пункта 1 Постановления Администрации Муниципального образования «Город Архангельск» от 07 июля 2017 года №780 «О внесении изменений и дополнений в Документ планирования регулярных автобусных перевозок по муниципальным маршрутам на территории Муниципального образования «Город Архангельск» на 2016-2020 годы» и Приложение «График заключения муниципальных контрактов по муниципальным маршрутам регулярных автобусных перевозок по регулируемым тарифам на территории Муниципального образования «Город Архангельск» к нему в части изменения срока заключения муниципального контракта по маршруту №11 (пункт 12 Графика) и №76 (пункт 40 Графика) недействующими со дня принятия Постановления, признать абзацы 13-18 подпункта «г» пункта 1 Постановления Администрации Муниципального образования «Город Архангельск» от 07 июля 2017 года №780 «О внесении изменений и дополнений в Документ планирования регулярных автобусных перевозок по муниципальным маршрутам на территории Муниципального образования «Город Архангельск» на 2016-2020 годы» недействующими со дня принятия Постановления.

В ходе рассмотрения дела представители административных истцов поддержали заявленные требования по приведенным выше основаниям.

Представитель административного ответчика с заявлением не согласилась. Просила в его удовлетворении отказать. Полагала, что при принятии Постановления №780 нарушений действующего законодательства не допущено. Установление срока перезаключения муниципальных контрактов в соответствии со ст.39 Закона №220-ФЗ является правом Администрации муниципального образования. Изменение требований к классу автобусов обусловлено необходимостью снижения интенсивности движения и повышения комфортности перевозок, что подтверждается проведенным исследованием ООО «НИПИ ТРТИ».

В судебное заседание будучи извещенными о времени и месте его проведения не явились представители заинтересованных лиц Администрации Губернатора Архангельской области и Правительства Архангельской области, и.о. Главы муниципального образования «Город Архангельск» Шапошников Д.В. По определению суда дело рассмотрено без участия указанных лиц.

Заслушав пояснения лиц, участвующих в деле, исследовав письменные материалы дела, заслушав заключение прокурора, полагавшего необходимым удовлетворить заявленные требования, суд приходит к следующему.

Судом установлено и следует из материалов дела, что и.о. Главы МО «Город Архангельск» Д.В. Шапошниковым принято Постановление №780 от 07 июля 2017 года «О внесении изменений и дополнений в Документ планирования регулярных автобусных перевозок по муниципальным маршрутам на территории муниципального образования «Город Архангельск» на 2016-2020 годы».

Указанным Постановлением №780 внесены изменения в Документ планирования, который дополнен пунктами 3.1.10, 3.1.10.1, 3.1.11, 3.1.11.1, в частности в отношении муниципального маршрута №11 «МР Вокзал – кольцевой (в обоих направлениях)» запланировано изменение класса и максимального количества транспортных средств: 10 автобусов среднего класса; в отношении муниципального маршрута №76 «ЖД Вокзал – МР Вокзал – кольцевой (в обоих направлениях)» запланировано изменение класса и максимального количества ТС: 16 автобусов среднего класса.

Также внесены изменение в График заключения муниципальных контрактов по муниципальным маршрутам регулярных автобусных перевозок по регулируемым тарифам на территории муниципального образования «Город Архангельск», а именно, установлена планируемая дата заключения муниципального контракта по маршрутам №11 и №76 – 03 августа 2017 год.

Перевозчиками на маршруте №11 «МР Вокзал-кольцевой (в обоих направлениях)» являются ООО «АТП» на основании договора №А011 от 24 июня 2014 года, ООО «Автоколонна №3 на основании Договора №А021 от 21 июля 2015 года. Перевозчиком на маршруте №76 «ЖД Вокзал – МР Вокзал – кольцевой (в обоих направлениях)» является ООО «Технический центр «Автотехтранс» на основании Договора №а010 от 24 июня 2016 года. Сроки действия указанных договоров были установлены до 2020 года.

Административные истцы, считая, что Постановление №780 в оспариваемой части противоречит действующему законодательству, нарушает их права, обратились с настоящим иском.

Положениями п. 1 ч. 2 ст. 1 КАС РФ установлено, что суды в порядке, предусмотренном настоящим Кодексом, рассматривают и разрешают подведомственные им административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, в том числе административные дела об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части.

Согласно ч.1 ст.208 КАС РФ с административным иском заявлением о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части вправе обратиться лица, в отношении которых применен этот акт, а также лица, которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, если они полагают, что этим актом нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы.

Согласно пунктам 9, 10 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» установлено, что существенными признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

При решении вопроса о принятии заявления об оспаривании нормативного правового акта или его части, независимо от его наименования (за исключением акта, принятого в форме закона) суду необходимо проверить, содержит ли он правовые нормы, определяющие правила поведения субъектов регулируемых отношений.

Согласно ч.1 ст.11 ФЗ РФ №220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» муниципальные маршруты регулярных перевозок в границах одного городского поселения устанавливаются, изменяются, отменяются уполномоченным органом местного самоуправления соответствующего поселения.

В соответствии с ч.9 ст.39 Закона РФ №220-ФЗ регулярные перевозки, частично или полностью оплачиваемые за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации или

местных бюджетов, осуществляются в порядке, действовавшем до дня официального опубликования настоящего Федерального закона, в течение срока, по окончании которого в соответствии с графиком, предусмотренным документом планирования регулярных перевозок, в отношении данных перевозок должен быть заключен государственный или муниципальный контракт. Указанный срок не может превышать пять лет со дня официального опубликования настоящего Федерального закона, а в отношении регулярных перевозок, осуществляемых государственными унитарными предприятиями или государственными учреждениями субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, - десять лет со дня официального опубликования настоящего Федерального закона.

Во исполнение требований Закона РФ №220-ФЗ 19 августа 2016 года Главой МО «Город Архангельск» принято Постановление №942 «Об утверждении документа планирования регулярных автобусных перевозок по муниципальным маршрутам на территории муниципального образования «Город Архангельск». В свою очередь Документом планирования установлен срок заключения муниципальных контрактов по маршрутам №11 и №76 - 13 июля 2020 года.

Как указано выше, оспариваемым Постановлением №780 внесены изменения в Документ планирования в части срока заключения муниципальных контрактов по маршрутам №11 и №76, а также в части требований к классу и количеству транспортных средств на указанных маршрутах.

Оценивая вышеизложенные обстоятельства, суд приходит к выводу о том, что Постановление №780 содержит признаки нормативного правового акта, так как его нормы распространяются на неограниченный круг лиц, определяют правила поведения субъектов регулируемых отношений.

В силу указания ч. 8, 9 ст. 213 КАС РФ при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд выясняет:

нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление;

соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих:

полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов;

форму и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативные правовые акты;

процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта;

правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядок опубликования, государственной регистрации (если государственная регистрация данных нормативных правовых актов предусмотрена законодательством Российской Федерации) и вступления их в силу;

соответствие оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Обязанность доказывания обстоятельств, указанных в пунктах 2 и 3 части 8 настоящей статьи, возлагается на орган, организацию, должностное лицо, принявшие оспариваемый нормативный правовой акт.

В силу указания ч. 1, 7 ст. 43 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в систему муниципальных правовых актов входят в том числе устав муниципального образования; правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Постановление №780 принято и.о. Главы МО «Город Архангельск» Д.В. Шапошниковым в пределах его компетенции.

Верховный Суд Российской Федерации в п. 6 постановления Пленума № 8 от 31.10.1995 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» разъяснил, что в силу ч. 3 ст. 15 Конституции Российской Федерации не могут применяться законы, а также любые иные нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы, обязанности человека и гражданина, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. В соответствии с указанным конституционным положением суд не вправе основывать свое решение на неопубликованных нормативных актах, затрагивающих права, свободы, обязанности человека и гражданина.

Постановлением мэрии города Архангельска от 14 декабря 2010 года № 532 «Об официальном опубликовании муниципальных нормативных правовых актов администрации муниципального образования «Город Архангельск» определено, что официальным опубликованием муниципальных нормативных правовых актов Администрации муниципального образования «город Архангельск» является публикация их текстов в газете «Архангельск - город воинской славы», а также на официальном информационном интернет-портале муниципального образования «Город Архангельск».

Из буквального толкования данного акта усматривается, что официальным опубликованием муниципальных нормативных правовых актов в равной степени является как публикация их текстов в газете «Архангельск - город воинской славы», так и на официальном информационном интернет-портале муниципального образования «город Архангельск».

В судебном заседании установлено, что оспариваемый акт публиковался в газете «Архангельск - город воинской славы» №54 от 14 июля 2017 года, а также был размещен на официальном информационном интернет-портале муниципального образования «Город Архангельск». Таким образом, оспариваемый акт был опубликован официально для всеобщего сведения.

Согласно ч. 1 ст. 43.1 Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальные нормативные правовые акты, в том числе оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), подлежат включению в регистр муниципальных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, организация и ведение которого осуществляются органами государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации.

Порядок ведения регистра определен областным законом от 29 октября 2008 года №592-30-03 «Об организации и ведении регистра муниципальных правовых актов муниципального образования Архангельской области (далее -областной закон от 29.10.2008 №592-30-03), а также Регламентом организации работы по ведению регистра муниципальных нормативных правовых актов муниципальных образований Архангельской области, утвержденным постановлением Правительства Архангельской области от 23

августа 2011 года №295-пп (далее - Регламент).

В силу ст. 4 областного закона от 29 октября 2008 года №592-30-03, п. 2 и 3 Регламента, абз. второго п.п. 10 п. 9 Положения об администрации Губернатора Архангельской области и Правительства Архангельской области, утвержденного указом Губернатора Архангельской области от 22 декабря 2009 года №58-у, п.п. 6 п. 1 и п.п. 6 п. 5 Положения о правовом департаменте, утвержденного указом Губернатора Архангельской области от 08 апреля 2010 года № 53-у, уполномоченным исполнительным органом государственной власти Архангельской области по ведению регистра муниципальных нормативных правовых актов муниципальных образований Архангельской области (далее - регистр) является администрация в лице правового департамента администрации.

В соответствии с пп.5 п.1 ст.2 областного закона от 29 октября 2008 года № 592-30-03 в регистр подлежат включению, в том числе нормативные правовые акты местной администрации.

Постановление от 07 июля 2017 года №780 включено в регистр за номером государственной регистрации RU 29025610201700113.

Суд не усматривает оснований полагать Постановление №780 противоречащим Закону РФ №220-ФЗ. Как указано выше, ч.9 ст.39 указанного Закона определен срок перезаключения муниципальных контрактов на регулярные перевозки частично или полностью оплачиваемые за счет средств бюджета, не позднее 5 лет со дня опубликования закона. Срок перезаключения муниципальных контрактов Постановлением №780 определен в пределах установленного срока ч.9 ст.39 Закона №220-ФЗ.

Не могут являться основанием удовлетворения административного иска доводы административного истца о противоречии оспариваемых положений Постановления №780 требованиям ст.422 ГК РФ, регулирующей подчиненность гражданско-правового договора закону, и определяющей последствия принятия закона, устанавливающего обязательные для сторон правила иные, чем те, которые действовали на момент заключения договора, а также ст.448 ГК РФ об организации и порядке проведения торгов.

Суд не принимает во внимание довод административных истцов о нарушении при принятии Постановления №780 Регламента организации работы по ведению регистра муниципальных нормативных правовых актов муниципальных образований Архангельской области от 23 августа 2011 года №295-пп (далее по тексту - Регламент) в части необходимости проведения правовой и антикоррупционной экспертизы.

В силу п.3 ст.11 областного закона от 29 октября 2008 года № 592-30-03, п.42 Регламента в случае, если при проведении правовой и антикоррупционной экспертизы несоответствия муниципального нормативного правового акта Конституции РФ, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, Уставу Архангельской области, уставу муниципального образования Архангельской области, а также коррупциогенных факторов не выявлено, экспертное заключение уполномоченного органа на такой муниципальный нормативный правовой акт не составляется.

Постановление от 19 августа 2016 года №942 в первоначальной редакции было признано соответствующим федеральному законодательству, законодательству субъектов и уставу муниципального образования.

Согласно п.37 Регламента правовая и антикоррупционная экспертиза не проводится в отношении муниципальных актов о внесении изменений в муниципальные акты и не устанавливающих новых норм права.

При таких обстоятельствах правовая и антикоррупционная экспертиза Постановления №780 не требовалась.

Обстоятельства, связанные с причинением административным истцам убытков в результате принятия Постановления №780, а также обоснованности его принятия не имеют правового значения для рассматриваемого спора в силу положений ст.213 КАС РФ.

Таким образом, оспариваемые положения Постановления №780 приняты в установленной форме и в пределах компетенции принявшего лица, опубликованы для всеобщего сведения, не противоречат правовым актам, имеющим большую юридическую силу, оснований для удовлетворения заявленных требований не имеется.

Руководствуясь статьями 175-180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, суд

решил:

В удовлетворении административного иска Общества с ограниченной ответственностью «Автоколонна №3, Общества с ограниченной ответственностью «Технический центр «Автотехтранс», Общества с ограниченной ответственностью «АТП» к Администрации муниципального образования «Город Архангельск» о признании абзаца 19 подпункта «г» пункта 1 Постановления Администрации Муниципального образования «Город Архангельск» от 07 июля 2017 года №780 «О внесении изменений и дополнений в Документ планирования регулярных автобусных перевозок по муниципальным маршрутам на территории Муниципального образования «Город Архангельск» на 2016-2020 годы» и Приложение «График заключения муниципальных контрактов по муниципальным маршрутам регулярных автобусных перевозок по регулируемым тарифам на территории Муниципального образования «Город Архангельск» к нему в части изменения срока заключения муниципального контракта по маршруту №11 (пункт 12 Графика) и №76 (пункт 40 Графика) недействующими со дня принятия Постановления, признании абзацев 13-18 подпункта «г» пункта 1 Постановления Администрации Муниципального образования «Город Архангельск» от 07 июля 2017 года №780 «О внесении изменений и дополнений в Документ планирования регулярных автобусных перевозок по муниципальным маршрутам на территории Муниципального образования «Город Архангельск» на 2016-2020 годы» недействующими со дня принятия Постановления отказать.

Сообщение о принятом решении подлежит опубликованию в течение одного месяца со дня его вступления в законную силу на официальном интернет-портале Муниципального образования «Город Архангельск» - www.arhcity.ru.

На решение суда лицами, участвующими в деле, может быть подана апелляционная жалоба, а прокурором – принесено апелляционное представление в Архангельский областной суд в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме путем подачи апелляционной жалобы через Октябрьский районный суд г.Архангельска.

Мотивированное решение изготовлено 30 августа 2017 года.

Судья Т.А.Анисимова