



АРБИТРАЖНЫЙ СУД КОСТРОМСКОЙ ОБЛАСТИ

156961, г. Кострома, ул. Долматова, д. 2

E-mail: info@kostroma.arbitr.ru

<http://kostroma.arbitr.ru>

Именем Российской Федерации

Р Е Ш Е Н И Е

Дело № А31-239/2011

г. Кострома

27 апреля 2011 года

Резолютивная часть решения объявлена 22 апреля 2011 года.

Полный текст решения изготовлен 27 апреля 2011 года.

Арбитражный суд Костромской области в составе

председательствующего

судьи Зиновьева Андрея Викторовича

судей

Стрельниковой Ольги Александровны

Цветкова Сергея Владимировича

рассмотрев в судебном заседании заявление прокурора Костромской области к администрации города Костромы

заинтересованные лица – Глава города Костромы,

Управление Федеральной антимонопольной службы по Костромской области

о признании пункта 4.3.15 Положения об организации регулярных перевозок

пассажиров и багажа транспортом общего пользования по муниципальным маршрутам регулярных перевозок, утвержденного постановлением

Администрации города Костромы от 15.01.2010 №30 (в редакции от 11.03.2011 г.), не соответствующим пункту 2 части 1 статьи 15 Федерального

закона от 26.07.2006 года №135-ФЗ «О защите конкуренции», частям 8, 10

статьи 10, части 3 статьи 11 Закона Костромской области от 18.11.2009 года

№ 539-4-ЗКО «Об организации транспортного обслуживания населения в Костромской области» и не действующим,

при ведении протокола судебного заседания секретарем Ефремовой Т.А.

при участии в судебном заседании:

от заявителя – Кондратьева А.Н., помощник прокурора,

от заинтересованных лиц: администрация – Хромушина Ю.А., зам.начальника административно-правового управления, доверенность от 24.03.2011 № 55-1274/11,

УФАС – Сяксте Э.И., главный гос.инспектор, доверенность от 02.02.2011 № 06/04.

установил:

Прокурор Костромской области обратился в Арбитражный суд Костромской области суд с заявлением о признании пункта 4.3.15 Положения об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа транспортом общего пользования по муниципальным маршрутам регулярных перевозок, утвержденного постановлением Администрации города Костромы от 15.01.2010 №30 (в редакции от 24.02.2010 г.), не соответствующим пункту 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года №135-ФЗ «О защите конкуренции», частям 8, 10 статьи 10, части 3 статьи 11 Закона Костромской области от 18.11.2009 года № 539-4-ЗКО «Об организации транспортного обслуживания населения в Костромской области» и не действующим.

В ходе рассмотрения дела ответчиком редакция оспариваемого пункта Положения была изменена Постановлением администрации города Костромы от 11.03.2011 г. № 415 (л.д. 95).

В связи с этим прокурор изменил заявленные требования и просил признать недействующим пункт 4.3.15 Положения в редакции Постановления администрации города Костромы от 11.03.2011 г. № 415 (л.д. 105-106).

В судебном заседании представитель прокурора поддержал заявленные требования.

Представитель администрации города Костромы заявленные требования не признает по доводам, изложенным в отзыве на заявление и дополнениях к отзыву.

Представитель Управления Федеральной антимонопольной службы по Костромской области поддерживает требование прокурора по доводам, изложенным в письменных пояснениях.

В судебном заседании представитель прокурора пояснил суду, что постановлением администрации города Костромы от 15.01.2010 № 30 «Об организации транспортного обслуживания населения на муниципальных маршрутах регулярных перевозок в городе Костроме» утверждено Положение об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа транспортом общего пользования по муниципальным маршрутам регулярных перевозок.

Пункт 4.3.15. Положения предусматривает предоставление справки из налогового органа по месту учета об исполнении налогоплательщиком обязанности по уплате налогов, сборов, страховых взносов, пеней и налоговых санкций (в редакции Постановления от 11.03.2011 г. № 415).

Прокурор считает, что истребование документов, не предусмотренных Законом, которые перечислены в пункте 4.3.15 Положения, является незаконным, установление не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к хозяйствующим субъектам является препятствием к осуществлению предпринимательской деятельности. Действие нормативного акта в указанной части создает препятствия для реализации хозяйствующими субъектами права подачи заявления о заключении договора на обеспечение осуществления регулярных перевозок пассажиров и багажа транспортом общего пользования.

С заявлением об оспаривании данной нормы прокурор обратился в суд.

Из пояснений представителя администрации и письменного отзыва на заявление следует, что пунктом 4.3 Положения об организации регулярных перевозок предусмотрено, что к заявлению о заключении Договора прилагаются документы, как подтверждающие возможность заявителей осуществлять регулярные перевозки, так и документы, на основании которых, в случае подачи двух и более заявлений, будет осуществляться конкурсный отбор на основании предусмотренных Положением о конкурсе критериев оценки. По мнению администрации, норма Положения об организации регулярных перевозок (пункт 4.3.), предусматривающая предоставление ряда документов не противоречит, а принята во исполнение закона от 18 ноября 2009 года № 539-4-ЗКО. Пункт 4.3.15 Положения об организации регулярных перевозок предусматривает предоставление справки из налогового органа о состоянии расчетов с бюджетом. Пунктом 7 приложения к Положению о конкурсе предусмотрен соответствующий критерий оценки участников конкурса на Право заключения Договоров, согласно которому за наличие задолженности по платежам в бюджетную систему Российской Федерации по состоянию на дату подачи заявления о заключении Договора участник конкурса получает минус 5 баллов. Нарушение налогового законодательства Российской Федерации в части своевременной уплаты налогов и сборов может повлечь отрицательные последствия для юридического лица и индивидуального предпринимателя, осуществляющего регулярные перевозки пассажиров и багажа (вплоть до ареста имущества), что в свою очередь отразится на регулярных перевозках пассажиров и багажа, в связи с чем и предусмотрен такой критерий оценки как «отсутствие неисполненной обязанности по уплате налогов, сборов, пеней и налоговых санкций».

В судебном заседании установлены следующие обстоятельства.

Постановлением администрации города Костромы от 15.01.2010 № 30 «Об организации транспортного обслуживания населения на муниципальных

маршрутах регулярных перевозок в городе Костроме» утверждено Положение об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа транспортом общего пользования по муниципальным маршрутам регулярных перевозок (далее - Положение). Данное постановление опубликовано в приложении «Городские столбы» газеты «Костромские ведомости», № 7 от 29.01.2010.

Постановлением администрации города Костромы от 11 марта 2011 года № 415 в указанное постановление внесены изменения, в частности, изменен пункт 4.3.15. вышеуказанного Положения.

В соответствии с частью 4 статьи 49 Устава муниципального образования городской округ город Кострома официальным опубликованием считается первая публикация полного текста муниципального правового акта города Костромы в газете «Костромские ведомости».

Пунктом 4.3 Положения установлено, что заявление о заключении договора на обеспечение осуществления регулярных перевозок пассажиров и багажа транспортом общего пользования (далее - Договор) подается в место и указанный в предложении о заключении Договора срок по форме согласно приложению № 1 к настоящему Положению с приложением ряда документов.

Пункт 4.3.15. Положения предусматривает предоставление справки из налогового органа по месту учета об исполнении налогоплательщиком обязанности по уплате налогов, сборов, страховых взносов, пеней и налоговых санкций (в редакции Постановления от 11.03.2011 г. № 415).

Пунктом 4.6 Положения установлено, что договор не подлежит заключению при отсутствии документов, указанных в пункте 4.3 настоящего Положения, либо предоставлении документов, не отвечающих требованиям настоящего Положения, представлении ложных документов и (или) недостоверных сведений.

В связи с несоответствием отдельных положений нормативного правового акта требованиям действующего законодательства, прокурором города Костромы был принесен протест, который удовлетворен в части органом местного самоуправления.

В соответствии с постановлением Администрации города Костромы от 14.04.2010 № 724 «О внесении изменений в постановление Администрации города Костромы от 15.01.2010 года № 30 «Об организации транспортного обслуживания населения на муниципальных маршрутах регулярных перевозок в городе Костроме», опубликованном в установленном законом порядке в периодическом печатном издании «Костромские ведомости», N 29, 16.04.2010, исключены из текста Положения пункты 4.3.13, 4.3.14, 4.3.16, 4.3.17, текст пункта 4.3.12 принят в новой редакции.

Требования прокурора в части изменения пункта 4.3.15 Положения, предусматривающий предоставление справки из налогового органа оставлены администрацией без удовлетворения, в связи с чем прокурор обратился с заявлением об оспаривании данной нормы в арбитражный суд.

Изучив представленные доказательства, суд считает заявленные требования подлежащими удовлетворению на основании следующего.

Согласно части 1 статьи 192 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации граждане, организации и иные лица вправе 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.

В соответствии с частями 4 и 5 статьи 194 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации 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. Арбитражный суд не связан доводами, содержащимися в заявлении об оспаривании нормативного правового акта, и проверяет оспариваемое положение в полном объеме.

В соответствии со статьями 12, 130, 131 Конституции Российской Федерации, статьей 1 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон N 131-ФЗ) местное самоуправление есть самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению, в частности, через свои, не входящие в систему органов государственной власти, органы вопросов местного значения.

В соответствии со статьями 15, 76 Конституции, статьями 7, 34 Федерального закона № 131-ФЗ по вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно или органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты, которые не должны противоречить настоящему Федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 года N 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - ФЗ «О защите конкуренции») органам местного самоуправления 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 запрещается необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам.

В соответствии со статьями 8, 34, 55 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции и свобода экономической деятельности. Каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской деятельности и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

В соответствии с частью 1 статьи 3 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» настоящий Федеральный закон распространяется на отношения, которые связаны с защитой конкуренции, в том числе с предупреждением и пресечением монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, и в которых участвуют российские юридические лица и иностранные юридические лица,

организации, федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные осуществляющие функции указанных органов или организации, а также государственные внебюджетные фонды, Центральный банк Российской Федерации, физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели.

В соответствии с пунктом 5 статьи 4 настоящего Закона хозяйствующий субъект - индивидуальный предприниматель, коммерческая организация, а также некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую доход.

В соответствии с пунктом 17 статьи 4 настоящего Закона признаки ограничения конкуренции - сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке.

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 15 настоящего Закона федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов 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 запрещается: необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам.

В соответствии с частью 1 статьи 1 Федерального закона от 08.11.2007 № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного

электрического транспорта» настоящий Федеральный закон регулирует отношения, возникающие при оказании услуг автомобильным транспортом. Отношения, связанные с оказанием услуг автомобильным транспортом и не урегулированные настоящим Федеральным законом, регулируются другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В соответствии со статьей 1 Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» настоящий Федеральный закон определяет правовые основы обеспечения дорожного движения на территории Российской Федерации.

В соответствии со статьёй 4 настоящего Закона законодательство Российской Федерации о безопасности дорожного движения состоит из настоящего Федерального закона и других федеральных законов, принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 4 статьи 6 настоящего Закона органы местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации в пределах своей компетенции самостоятельно решают вопросы обеспечения безопасности дорожного движения.

Пункт 4.3 Положения закрепляет перечень документов, подлежащих представлению в уполномоченный орган для заключения Договора.

В соответствии со статьей 3 Закона Костромской области от 18.11.2009 года №539-4-ЗКО «Об организации транспортного обслуживания населения в Костромской области» (далее - Закон №539-4-ЗКО) организатор перевозок - орган государственной власти Костромской области, орган местного самоуправления либо уполномоченное ими учреждение, исполняющее

отдельные функции в части организации транспортного обслуживания населения.

В силу части 1 статьи 10 Закона № 539-4-ЗКО, в целях организации транспортного обслуживания населения автомобильным и городским наземным электрическим транспортом общего пользования между перевозчиком и организатором перевозок заключается договор на обеспечение осуществления регулярных перевозок пассажиров и багажа (далее - договор).

Требования, предъявляемые к лицам, имеющим право подать заявление о заключении Договора, предусмотрены статьей 10 Закона № 539-4-ЗКО.

В соответствии с частью 8 статьи 10 Закона № 539-4-ЗКО юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, имеющие соответствующую лицензию, владеющие маршрутными транспортными средствами либо предоставившие соответствующие документы, подтверждающие возможность приобретения и использования на праве собственности либо ином законном праве маршрутных транспортных средств, имеют право подать заявление о заключении договора в соответствии с положениями настоящей статьи и в порядке, установленном соответственно администрацией Костромской области, органами местного самоуправления.

Согласно части 1 статьи 10 Закона № 539-4-ЗКО, договор заключается с перевозчиком, владеющим на праве собственности или ином законном праве маршрутными транспортными средствами соответствующей категории и класса, позволяющими выполнить утвержденное расписание в соответствии с установленными требованиями обеспечения безопасности перевозок пассажиров и багажа, а также иными нормами и правилами перевозок пассажиров и багажа с учетом положений настоящего Закона.

Таким образом, иных требований к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям для реализации права подачи заявления о заключении договора на обеспечение осуществления регулярных перевозок

пассажиров и багажа, Законом не предусмотрено. Перечень требований, перечисленный в части 8 статьи 10 Закона является исчерпывающим.

Соответственно истребование документов, не предусмотренных Законом, которые перечислены в пункте 4.3.15 Положения, является незаконным.

Установление не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к хозяйствующим субъектам является препятствием к осуществлению предпринимательской деятельности.

Действие нормативного акта в указанной части создает препятствия для реализации хозяйствующими субъектами права подачи заявления о заключении договора на обеспечение осуществления регулярных перевозок пассажиров и багажа транспортом общего пользования.

Возражая против заявленных требований, администрация указала, что оспариваемая норма не противоречит вышеуказанным нормам и положениям федерального и регионального законодательства, сославшись при этом на положения закона о безопасности дорожного движения.

В силу Закона N 196-ФЗ основными принципами обеспечения безопасности дорожного движения являются приоритет жизни и здоровья граждан, участвующих в дорожном движении, над экономическими результатами хозяйственной деятельности; приоритет ответственности государства за обеспечение безопасности дорожного движения над ответственностью граждан, участвующих в дорожном движении; соблюдение интересов граждан, общества и государства при обеспечении безопасности движения.

Обеспечение безопасности дорожного движения реализуется органом местного самоуправления в силу статьи 5 Закона N 196-ФЗ, в том числе,

посредством осуществления деятельности по организации дорожного движения, следовательно, и посредством выбора перевозчиков, способных

обеспечить наиболее качественное и безопасное оказание услуг по перевозке пассажиров. Реализуя свои полномочия по организации пассажирских перевозок органы местного самоуправления в целях обеспечения транспортного обслуживания населения, а также соблюдения прав населения на жизнь и здоровье, вправе определять порядок и условия пассажирских перевозок, в том числе посредством проведения конкурса по всем маршрутам.

Исходя из смысла статьи 447 Гражданского кодекса Российской Федерации целью конкурсного отбора является определение лица, наиболее способного к оптимальному разрешению поставленной задачи, его отличительным признаком является состязательность участников, где гарантией справедливого определения победителя выступают единые для всех критерии оценки. Установленные Постановлением требования не носят персонифицированного характера, доступ к участию в конкурсе открыт неограниченному кругу лиц, имеющих лицензии на право пассажирских перевозок. Конкурсный отбор перевозчиков не оказывает влияния на конкуренцию, поскольку является открытым. Необходимость прохождения конкурсного отбора в равной степени распространяется на всех перевозчиков, которые самостоятельно принимают решение об участии в конкурсе.

Заключение договора на обеспечение осуществления регулярных перевозок пассажиров и багажа регламентировано статьей 10 Закона Костромской области от 18 ноября 2009 года № 539-4-ЗКО «Об организации транспортного обслуживания населения в Костромской области», частью 8 которой предусмотрено право подать заявление о заключении договора на обеспечение осуществления регулярных перевозок пассажиров и багажа (далее - Договор) в соответствии с положениями указанной статьи и в порядке, установленном, в том числе, органами местного самоуправления. Таким правом обладают юридические лица или индивидуальные

предприниматели, имеющие соответствующую лицензию, владеющие маршрутными транспортными средствами либо предоставившие соответствующие документы, подтверждающие возможность приобретения и использования на праве собственности либо ином законном праве маршрутные транспортные средства. Частью 9 указанной статьи Закона от 18 ноября 2009 года № 539-4-ЗКО предусмотрено, что при наличии двух и более заявлений о заключении Договора выбор перевозчика производится на основе конкурса, порядок проведения которого устанавливается так же органами местного самоуправления.

По мнению администрации, нарушение налогового законодательства Российской Федерации в части своевременной уплаты налогов и сборов может повлечь отрицательные последствия для юридического лица и индивидуального предпринимателя, осуществляющего регулярные перевозки пассажиров и багажа (вплоть до ареста имущества), что в свою очередь отразится на регулярных перевозках пассажиров и багажа, в связи с чем и предусмотрен такой критерий оценки как «наличие задолженности по платежам в бюджетную систему Российской Федерации по состоянию на дату подачи заявления о заключении Договора».

Между тем, суд полагает, что данные доводы администрации не свидетельствуют о соответствии оспариваемой нормы вышеуказанным положениям федерального и регионального законодательства.

Контроль за соблюдением налогового законодательства хозяйствующими субъектами к полномочиям органов местного самоуправления не отнесен.

Администрация вправе установить для всех участников в качестве одного из критериев конкурсного отбора данные об исполнении налоговых обязательств.

Вместе с тем, формулировка данной нормы в Положении, возможность недопущения к заключению договора хозяйствующего субъекта (как по

конкурсу, так и без конкурса) по основанию непредоставления им (хозяйствующим субъектом) соответствующей справки является прямым ограничением допуска к хозяйственной деятельности.

Более того, при такой формулировке норм в совокупности (п. 4.3.15., 4.3., 4.6.) возможна ситуация, когда договор может быть заключен с хозяйствующим субъектом, имеющим задолженность перед бюджетом, но предоставившим справку из налогового органа, и в то же время не будет допущен к заключению договора хозяйствующий субъект, не имеющий задолженности, но не предоставивший справки из налогового органа.

Не может являться основанием для отказа в удовлетворении заявленных требований довод ответчика о том, что прокурором не оспариваются иные нормы Положения, так как это не является основанием для вывода о соответствии оспариваемой нормы положениям федерального и регионального законодательства.

При таких обстоятельствах заявленные требования подлежат удовлетворению.

В соответствии с подпунктом 1 пункта 1 статьи 333.37 Налогового кодекса Российской Федерации прокуроры и иные органы, обращающиеся в арбитражные суды в случаях, предусмотренных законом, в защиту государственных и (или) общественных интересов освобождены от уплаты государственной пошлины, поэтому вопрос о распределении судебных расходов не рассматривался.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 167-170, 195 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, суд

РЕШИЛ:

Признать пункт 4.3.15 Положения об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа транспортом общего пользования по муниципальным маршрутам регулярных перевозок, утвержденного постановлением Администрации города Костромы от 15.01.2010 № 30 (в

редакции постановления администрации города Костромы от 11.03.2011 г. № 415), не соответствующим пункту 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», частям 8, 10 статьи 10, части 3 статьи 11 Закона Костромской области от 18.11.2009 года № 539-4-ЗКО «Об организации транспортного обслуживания населения в Костромской области» и не действующим.

Решение арбитражного суда по делу об оспаривании нормативного правового акта вступает в законную силу немедленно после его принятия и может быть обжаловано в арбитражный суд кассационной инстанции через арбитражный суд Костромской области в срок, не превышающий одного месяца со дня вступления решения в законную силу.

Председательствующий судья

А.В.Зиновьев

Судьи

О.А.Стрельникова

С.В. Цветков