



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 78-Г09-40

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

16 декабря 2009 года

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего

Меркулова В.П.

судей

Ксенофонтовой О.А.
Борисовой Л.В.

при секретаре

Росляковой Н.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по заявлению Юрепина С.А. и производственного кооператива «Корма-Раф» о признании недействующими положений статьи 4, абзаца второго статьи 6, абзаца первого статьи 7, пунктов 1 и 2 статьи 12-1 Закона Санкт-Петербурга от 8 февраля 2000 года №19-4 (в редакции Закона Санкт-Петербурга от 2 марта 2009 года №61-18) «О наземном пассажирском маршрутном транспорте общего пользования в Санкт-Петербурге».

по кассационной жалобе Губернатора Санкт-Петербурга и кассационному представлению прокурора, участвующего в деле,
на решение Санкт-Петербургского городского суда от 3 сентября 2009 года.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Меркулова В.П., объяснения представителя Законодательного Собрания Санкт-Петербурга Кузнецовой Т.А., представителя Губернатора Санкт-Петербурга Малинского Д.А., поддержавших кассационную жалобу и кассационное представление, представителя Юрепина С.А. Верещаки А.А., представителя производственного кооператива «Корма-Раф» Масюка А.А.,

возражавших против удовлетворения кассационной жалобы и кассационного представления, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я., полагавшей решение подлежащим отмене в части, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

19 января 2000 года Законодательным Собранием Санкт-Петербурга принят и 8 февраля 2000 года Губернатором Санкт-Петербурга подписан Закон Санкт-Петербурга № 19-4 «О наземном пассажирском маршрутном транспорте общего пользования в Санкт-Петербурге».

Закон официально опубликован в издании «Новое в законодательстве Санкт-Петербурга» № 2 от 17 февраля 2000 года (Приложение к журналу «Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга»).

В настоящее время Закон действует в редакции Закона Санкт-Петербурга от 2 марта 2009 года №61-18.

В силу статьи 4 Закона оказание услуг по перевозке пассажиров и багажа перевозчиками вне установленных Правительством Санкт-Петербурга маршрутов регулярных перевозок запрещается.

В соответствии с абзацем 2 статьи 6 Закона конкурс на право осуществления перевозок пассажиров по маршруту регулярных перевозок с посадкой и высадкой пассажиров только в установленных остановочных пунктах может проводиться по решению уполномоченного органа.

Абзацем 1 статьи 7 Закона установлено, что перевозчики, осуществляющие на основании договоров перевозки пассажиров по маршрутам регулярных перевозок с посадкой и высадкой пассажиров только в установленных остановочных пунктах, получают из бюджета Санкт-Петербурга возмещение затрат либо недополученных доходов в размере утвержденных бюджетных ассигнований.

Статья 12-1 Закона предусматривает ответственность за:

1. оказание перевозчиками услуг по перевозке пассажиров и багажа вне установленных Правительством Санкт-Петербурга маршрутов регулярных перевозок, что влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц - от ста тысяч до двухсот тысяч рублей.

2. оказание услуг населению по перевозке пассажиров и багажа в случае, если отсутствует договор, а также нарушение перевозчиком условий указанного договора, что влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц - от ста тысяч до двухсот тысяч рублей.

Индивидуальный предприниматель Юрепин С.А. и производственный кооператив «Корма-Раф» обратились в суд с заявлением, неоднократно уточнив требования, просили признать недействующими положения статьи

4, абзаца 2 статьи 6, абзаца 1 статьи 7 и статьи 12-1 Закона Санкт-Петербурга от 8 февраля 2000 года №19-4 (в редакции Закона Санкт-Петербурга от 2 марта 2009 года №61-18), указывая на то, что оспариваемые нормы противоречат Конституции РФ, статье 15 Федерального закона «О защите конкуренции», статье 1 Гражданского кодекса РФ, статье 78 Бюджетного кодекса.

Решением Санкт-Петербургского городского суда от 3 сентября 2009 года заявление Юрепина С.А. и производственного кооператива «Корма-Раф» удовлетворено частично, признаны недействующими абзац 2 статьи 6, пункт 2 статьи 12-1 Закона Санкт-Петербурга от 8 февраля 2000 года №19-4 в редакции Закона Санкт-Петербурга от 2 марта 2009 года №61-18 со дня принятия, то есть со 2 марта 2009 года. В остальной части в удовлетворении заявления Юрепина С.А. и производственного кооператива «Корма-Раф» отказано.

В кассационной жалобе Губернатор Санкт-Петербурга ставит вопрос об отмене судебного решения в части удовлетворения требований заявителей, полагая решение суда в данной части постановленным с нарушением норм материального и процессуального права.

В кассационном представлении прокурор, участвующий в деле, просит решение суда отменить в части признания недействующим п.2 ст. 12-1 Закона Санкт-Петербурга, ввиду того, что суд неправильно определил обстоятельства по делу, применил ошибочное толкование норм материального права.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы и кассационного представления, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к следующему.

В соответствии с подпунктом 12 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года №184-ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» решение вопросов организации транспортного обслуживания населения автомобильным, железнодорожным, водным, воздушным транспортом (пригородное и межмуниципальное сообщение) отнесено к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения.

Разрешая настоящее дело, суд обоснованно исходил из того, что оспариваемый Закон регулирует отношения, связанные с организацией обслуживания пассажиров наземным пассажирским маршрутным транспортом общего пользования в Санкт-Петербурге (статья 1 Закона), следовательно, принят в пределах компетенции субъекта Российской Федерации, а предусмотренные им положения о порядке и формах организации работы перевозчиков направлены на обеспечение регулярного транспортного сообщения в Санкт-Петербурге путем установления оптимальных маршрутов движения, на организацию дорожного движения,

исключающую возможность возникновения дорожно-транспортных происшествий, а равно способствующую снижению тяжести их последствий, обеспечение защиты жизни, здоровья, и имущества граждан, что согласуется с положениями статей 1, 2, 3 и 21 Федерального закона от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», предусматривающих право органов государственной власти субъектов Российской Федерации на участие в разработке и проведении мероприятий по организации дорожного движения.

Вывод суда об отказе в удовлетворении требований о признании недействующими ст. 4, абз.1 ст. 7, п. 1 ст. 12-1 Закона Санкт-Петербурга от 8 февраля 2000 года №19-4 (в редакции Закона Санкт-Петербурга от 2 марта 2009 года №61-18) «О наземном пассажирском маршрутном транспорте общего пользования в Санкт-Петербурге» сделан правильно, что убедительно мотивировано в решении суда, и не оспаривается лицами, участвующими в деле.

Согласно статье 6 Закона Санкт-Петербурга от 8 февраля 2000 года №19-4 (в редакции Закона Санкт-Петербурга от 2 марта 2009 года №61-18) уполномоченный орган организует для перевозчиков конкурс, по результатам которого им предоставляется право осуществления перевозок по каждому установленному в соответствии с настоящим Законом маршруту регулярных перевозок с посадкой и высадкой пассажиров в любом не запрещенном Правилами дорожного движения месте (абзац 1).

Конкурс на право осуществления перевозок пассажиров по маршруту регулярных перевозок с посадкой и высадкой пассажиров только в установленных остановочных пунктах может проводиться по решению уполномоченного органа (абзац 2).

Разрешая заявленные требования об оспаривании абзаца 2 статьи 6 Закона, суд исходил из того, что положения статьи 6 Закона устанавливают порядок наделения перевозчиков правом осуществлять перевозки по конкретному маршруту регулярных перевозок.

Анализ положения ст. 6 Закона, свидетельствует о том, что право на осуществление перевозок по маршрутам с посадкой и высадкой пассажиров в любом не запрещенном Правилами дорожного движения месте перевозчик может получить только и исключительно на основании конкурса, в то же время в отношении маршрутов с посадкой и высадкой пассажиров в установленных остановочных пунктах такой конкурс проводится по решению уполномоченного органа.

Таким образом, не исключается возможность принятия решения о распределении таких маршрутов между перевозчиками и помимо конкурса.

Между тем, установление законом субъекта Российской Федерации подобных правил влечет за собой ограничение конкуренции, поскольку исключает свободный доступ перевозчиков на равных для всех условиях к осуществлению перевозок как по маршрутам с посадкой и высадкой пассажиров в любом не запрещенном Правилами дорожного движения месте,

так и по маршрутам с посадкой и высадкой пассажиров в установленных остановочных пунктах.

В силу части 1 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 года №135-ФЗ «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).

При таких обстоятельствах решение суда в части удовлетворения требований заявителей об оспаривании абзаца 2 статьи 6 Закона Санкт-Петербурга от 8 февраля 2000 года №19-4 в редакции Закона Санкт-Петербурга от 2 марта 2009 года №61-18 является законным и обоснованным.

Доводы кассационной жалобы Губернатора Санкт-Петербурга основаны на неправильной оценке обстоятельств данного дела и ошибочном толковании норм материального права, поэтому не могут служить основанием для отмены правильного по существу решения в этой части.

В то же время решение суда в части удовлетворения требований заявителей об оспаривании пункта 2 статьи 12-1 Закона нельзя признать правильным.

Статьей 12-1 Закона установлена административная ответственность в виде штрафа за оказание перевозчиками услуг по перевозке пассажиров и багажа вне установленных Правительством Санкт-Петербурга маршрутов регулярных перевозок (пункт 1), и оказание услуг населению по перевозке пассажиров и багажа в случае, если отсутствует договор, а также нарушение перевозчиком условий указанного договора (пункт 2).

Удовлетворяя заявленные требования в данной части, суд пришел к выводу о том, что установление ответственности за осуществление перевозок по маршрутам с посадкой и высадкой пассажиров в любом не запрещенном Правилами дорожного движения месте без заключения договора возможно только в том случае, если в отношении каждого такого маршрута был проведен конкурс, по результатам которого имелась возможность заключить договор на право осуществлять перевозки.

Согласно статье 1.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях законодательство об административных правонарушениях состоит из данного Кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов РФ об административных правонарушениях.

В соответствии с подпунктом 39 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов

государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта относится установление административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации.

Таким образом, учитывая, что в силу подпункта 12 пункта 2 статьи 26.3 указанного Федерального закона организация транспортного обслуживания населения автомобильным, железнодорожным, водным, воздушным транспортом (пригородное и межмуниципальное сообщение) отнесено к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации, субъекты Российской Федерации вправе устанавливать административную ответственность за нарушение норм и правил, установленных субъектом РФ в сфере организации транспортного обслуживания.

Признав недействующими нормы пункта 2 статьи 12-1 Закона Санкт-Петербурга от 8 февраля 2000 года №19-4 в редакции Закона Санкт-Петербурга от 2 марта 2009 года №61-18, суд не учел, что в силу статьи 4 данного Закона запрещается оказание услуг по перевозке пассажиров и багажа перевозчиками вне установленных Правительством Санкт-Петербурга маршрутов регулярных перевозок.

Согласно абзацу 2 статьи 5 Закона порядок работы перевозчиков на маршрутах определяется договорами.

В соответствии со статьей 6 Закона уполномоченный орган организует для перевозчиков конкурс, по результатам которого им предоставляется право осуществления перевозок по каждому установленному в соответствии с настоящим Законом маршруту регулярных перевозок с посадкой и высадкой пассажиров в любом не запрещенном Правилами дорожного движения месте.

Согласно ст.2 Закона Санкт-Петербурга «О наземном пассажирском маршрутном транспорте общего пользования в Санкт-Петербурге» под договором понимается договор на организацию и выполнение перевозок пассажиров и багажа наземным пассажирским маршрутным транспортным средством общего пользования по маршруту (маршрутам) регулярных перевозок, заключаемый между уполномоченным органом и перевозчиком; на право заключения договора проводится конкурс.

Из изложенных положений оспариваемого Закона в их взаимосвязи следует, что осуществление перевозок пассажиров наземным пассажирским маршрутным транспортом в Санкт-Петербурге возможно только по установленным маршрутам, право на эксплуатацию которых предоставляется на основании договора, заключаемого между уполномоченным органом и перевозчиком по результатам конкурса, проводимого в обязательном порядке в отношении каждого маршрута.

Таким образом, п.2 ст.12-1 Закона Санкт-Петербурга «О наземном пассажирском маршрутном транспорте общего пользования в Санкт-Петербурге» правомерно установлена административная ответственность за оказание услуг населению по перевозке пассажиров и багажа в случае, если отсутствует договор на организацию и выполнение перевозок пассажиров и багажа наземным пассажирским маршрутным транспортом общего пользования по маршруту (маршрутам) регулярных перевозок, заключаемый между уполномоченным органом и перевозчиком, а также нарушение перевозчиком условий указанного договора.

При таких обстоятельствах кассационное представление подлежит удовлетворению, а решение суда в части признания недействующими норм пункта 2 статьи 12-1 Закона Санкт-Петербурга от 8 февраля 2000 года №19-4 в редакции Закона Санкт-Петербурга от 2 марта 2009 года №61-18 подлежит отмене с вынесением по делу в данной части нового решения.

На основании изложенного, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 360, 361-363, 366 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации

определила:

решение Санкт-Петербургского городского суда от 3 сентября 2009 года в части удовлетворения заявления Юрепина С.А. и производственного кооператива «Корма-Раф» об оспаривании пункта 2 статьи 12-1 Закона Санкт-Петербурга от 8 февраля 2000 года №19-4 в редакции Закона Санкт-Петербурга от 2 марта 2009 года №61-18 отменить, вынести в указанной части новое решение, которым в удовлетворении заявления Юрепина С.А. и производственного кооператива «Корма-Раф» отказать.

В остальной части решение суда оставить без изменения, а кассационную жалобу Губернатора Санкт-Петербурга – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи