



Иркутский областной суд

Байкальская ул., д. 119, г. Иркутск, 664046
тел.: (3952) 23-58-91; факс: (3952) 23-53-11
oblsud.irk@sudrf.ru

Правительство Иркутской области
Ленина ул., д. 1 а, г. Иркутск, 664027

3а-3/2024 от 14.10.2024
на № _____ от _____

В соответствии с пунктом 2 части 4 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации направляю для публикации копию вступившего в законную силу решения Иркутского областного суда от 6 мая 2024 г., копию апелляционного определения судебной коллегии по административным делам Пятого апелляционного суда общей юрисдикции от 14 августа 2024 г., сообщение о принятом судебном решении по административному делу № 3а-3/2024 по административному исковому заявлению ООО «КАРТУР», ООО «ДК АВТО», ООО «ПОЛИНА» о признании недействующим решение Министерства жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области № 36/НГ/2020 от 11 февраля 2020 года об изменении вида регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок. Решение суда вступило в законную силу 14 августа 2024 г.

Сообщение о принятии судебных актов подлежит опубликованию в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу в общественно-политической газете «Областная», в сетевом издании «Официальный интернет-портал правовой информации Иркутской области» (www.ogirk.ru) либо на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

Информацию о публикации сообщения прошу направить в Иркутский областной суд.

Приложение: по тексту всего на 7 л. в 1 экз.

Судья

Е.Н. Трофимова

Сообщение

Решением Иркутского областного суда от 6 мая 2024 г., с учетом апелляционного определения судебной коллегии по административным делам Пятого апелляционного суда общей юрисдикции от 14 августа 2024 г., административные иски ООО «КАРТУР», ООО «ДК АВТО», ООО «ПОЛИНА» удовлетворены. Признано недействующим со дня его принятия решение Министерства жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области № 36/НГ/2020 от 11 февраля 2020 года об изменении вида регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок. Решение суда вступило в законную силу 14 августа 2024 г.

Судья



Е.Н. Трофимова

РЕШЕНИЕ
Именем Российской Федерации

6 мая 2024 г.

г. Иркутск

Иркутский областной суд в составе председательствующего судьи Трофимовой Е.Н., при секретаре судебного заседания Лукьяновой А.Е., с участием прокурора Вегеры А.А., с участием представителей административного истца ООО «КАРТУР», ООО «ПОЛИНА» по доверенности Алехнович К.О., ООО «ДК АВТО» по доверенности Кулинич Е.В., представителей Министерства транспорта и дорожного хозяйства Иркутской области по доверенности Матвеевой Е.Г., Нагабедяна А.С., рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело № 3а-3/2024 по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «КАРТУР», общества с ограниченной ответственностью «ДК АВТО», общества с ограниченной ответственностью «ПОЛИНА» о признании недействующим решение Министерства жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области № 36/НГ/2020 от 11 февраля 2020 года об изменении вида регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок,

УСТАНОВИЛ.

11 февраля 2020 года Министерством жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области было принято решение № 36/НГ/2020 об изменении вида регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом по межмуниципальным маршрутам указанных перевозок.

В соответствии с постановлением Правительства Иркутской области от 1 марта 2021 г. Министерство жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области переименовано в Министерство жилищной политики и энергетики. На основании Указа Губернатора Иркутской области от 19 февраля 2021 г. № 46-уг «О внесении изменений в структуру органов исполнительной власти Иркутской области» и Постановления Правительства Иркутской области от 21 марта 2021 г. № 122-III «О Министерстве транспорта и дорожного хозяйства Иркутской области», исполнительным органом власти в указанных публичной сфере правоотношений на территории региона с 5 мая 2021 года является Министерство транспорта и дорожного хозяйства Иркутской области.

Административные истцы осуществляют предпринимательскую деятельность в сфере межмуниципальных перевозок пассажиров и багажа

ИЯ
автомобильным транспортом на территории Иркутской области.

Согласно данным публичного Реестра межмуниципальных маршрутов регулярных:

у ООО «ДК АВТО» порядковые номера маршрутов № 332, № 600, регистрационные номера маршрутов № 225 и № 226 соответственно;

у ООО «КАРТУР» порядковый номер маршрута № 441, регистрационный номер маршрута № 269;

у ООО «ПОЛИНА» порядковый номер маршрута № 411, регистрационный номер маршрута № 149.

По данным Реестра межмуниципальных маршрутов регулярных видом вышеуказанных пассажирских перевозок является регулируемый тариф.

Отношения по организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, в т.ч. отношения, связанные с установлением, изменением, отменой маршрутов регулярных перевозок, допуском юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к осуществлению регулярных перевозок, использованием для осуществления регулярных перевозок объектов транспортной инфраструктуры, а также с организацией контроля за осуществлением регулярных перевозок регулируются Федеральным законом от 13 июля 2015 г., №220-ФЗ (далее-ФЗ №220).

В соответствии с положениями данного решения № 36/НГ/2020 (п.1), изменен вид регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом с вида регулярных перевозок «по регулируемым тарифам» на вид «по нерегулируемым тарифам» по 187 маршрутам Иркутской области, включая межмуниципальные маршруты регулярных перевозок № 332, № 600, № 441, № 411, обслуживаемые истцами.

В нарушение установленного порядка решение № 36/НГ/2020 официально не было опубликовано, размещено на официальном сайте министерства. О данном решении административные истцы узнали в октябре 2022 года в ходе рассмотрения комиссией УФАС по Иркутской области дела о нарушении антимонопольного законодательства по жалобе ООО «Транспорт», ООО «Транском», ООО «ПОЛИНА», ООО «КАРТУР», ИП Гурьева С.В., ИП Махортова С.С., ИП Орлюк А.В., ООО «ДК АВТО», ООО «Сибтрасавто», ООО «Автодрайв», ООО «Сибфорсаж», ООО «Ковчег» на действия Министерства транспорта и дорожного хозяйства Иркутской области при организации и проведении открытого конкурса № 7/2022, № 8/2022, № 9/2022 на право получения свидетельства на осуществление перевозок по ряду межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом (№ 038/931/22 от 10 октября 2022 года).

ООО «ДК АВТО», ООО «ПОЛИНА», ООО «КАРТУР» обратились в Иркутский областной суд с административным иском о признании недействующим решения № 36/НГ/2020 от 11 февраля 2020 года.

В обоснование заявленных требований административные истцы указали, что являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым

решением, которое содержит положения, обладающие нормативными свойствами, затрагивающими их права и законные интересы.

По мнению административных истцов, Министерство жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области не имело полномочий на издание акта в форме решения, поскольку данные вопросы разрешаются в иной форме. На момент принятия решения № 36/НГ/2020 действовал иной документ планирования на 2020 год, утвержденный постановлением Правительства Иркутской области от 30 декабря 2019 г. № 143-пп. Решение не зарегистрировано и не опубликовано в установленном порядке, т.е. общественно-политической газете «Областная», сетевом издании «Официальный интернет-портал правовой информации Иркутской области», «Официальном интернет-портале правовой информации». Решение является нормативным правовым актом, который подписан неуполномоченным должностным лицом. Нарушен порядок вступления данного нормативного правового акта в законную силу.

Представители административных истцов Алехнович К.О. и Кулинич Е.В. в судебном заседании на удовлетворении заявленных требований настаивали по доводам, изложенным в административном исковом заявлении.

Представители Министерства транспорта и дорожного хозяйства Иркутской области Матвеева Е.Г. и Нагабедян А.С. в судебном заседании административные иски не признали по доводам, изложенным в письменных возражениях. Указали, что Министерство транспорта и дорожного хозяйства Иркутской области вновь созданное юридическое лицо и правопреемником каких-либо юридических лиц не является. Решение № 36/НГ/2020 не является нормативным правовым актом, так как издано не в форме, предусмотренной Законом Иркутской области № 1-оз и истцами пропущен 3-х месячный срок на его обжалование. Решение № 36/НГ/2020 об изменении вида регулярных перевозок по 187 межмуниципальным маршрутам с вида регулярных перевозок «по регулируемым тарифам» на вид регулярных перевозок «по нерегулируемым тарифам», включая межмуниципальные маршруты, обслуживаемые истцами, принято в целях исключения неэффективного расходования средств бюджета Иркутской области. Всем перевозчикам маршрутов, в т.ч. истцам, были направлены письменные уведомления 12 февраля 2020 г. № 02-58-1495/20. Полагают, что права административных истцов не нарушены - они продолжают осуществлять перевозки в прежнем режиме. Решение № 36/НГ/2020 не может быть отменено с момента его принятия, т.к. у большинства перевозчиков реализовано право на осуществление регулярных перевозок пассажиров и багажа по межмуниципальным маршрутам по нерегулируемому тарифу, кроме того, указанное решение потеряло актуальность, т.к. министерством проведены открытые конкурсы в отношении маршрутов, указанных в оспариваемом решении – перевозчикам по результатам открытых конкурсов выданы свидетельства на право осуществления регулярных перевозок. В нарушение ст. 46 КАС РФ

административные истцы изменили предмет и основания первоначальных исковых требований.

Представитель заинтересованного лица Министерства жилищной политики и энергетики Иркутской области в судебное заседание не явился, представив возражения, указав, что просит суд рассмотреть административное дело в отсутствие министерства жилищной политики и энергетики Иркутской области, которое не является надлежащим заинтересованным лицом. Полагает, что решение № 36/НГ/2020 не обладает признаками нормативности, т.к. принято в отношении конкретных межмуниципальных маршрутов и конкретных перевозчиков – однократно регулирует правоотношения, рассчитанные на определенных перевозчиков.

Суд, исследовав материалы дела, выслушав лиц, участвующих в деле, заключение прокурора Вегеры А.А., полагавшего, что административные исковые требования подлежат удовлетворению, пришел к следующим выводам.

В соответствии с частью 1 статьи 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации с административным исковым 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.

При рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд проверяет законность положений нормативного правового акта, которые оспариваются. При проверке законности этих положений суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении о признании нормативного правового акта недействующим, и выясняет обстоятельства, указанные в части восьмой указанной статьи, в полном объеме (часть 7 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

В соответствии с частью 8 указанной нормы 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).

Федерации) и вступления их в силу; соответствие оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Согласно Конституции Российской Федерации Российская Федерация является демократическим федеративным правовым государством, федеративное устройство которого основано на государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (статья 1, часть 1; статья 5, часть 3); разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется Конституцией Российской Федерации, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий (статья 11, часть 3).

Государственное регулирование деятельности транспорта включает систему мер организационно-правового характера, финансово-экономического и другого ресурсного обеспечения. В соответствии со статьей 71 (пункт "и") Конституции Российской Федерации в ведении Российской Федерации находятся лишь федеральный транспорт и федеральные пути сообщения.

На федеральном уровне отношения по организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, в том числе отношения, связанные с установлением, изменением, отменой маршрутов регулярных перевозок, допуском юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к осуществлению регулярных перевозок, использованием для осуществления регулярных перевозок объектов транспортной инфраструктуры, а также с организацией контроля за осуществлением регулярных перевозок, регулируются Федеральным законом от 13 июля 2015 года № 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» (далее - Закон № 220-ФЗ).

Министерство жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области (в настоящее время Министерство транспорта и дорожного хозяйства Иркутской области) является органом исполнительной власти, осуществляющим функции по обеспечению реализации на территории Иркутской области государственной политики в области организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом в межмуниципальном и пригородном сообщении на территории Иркутской области.

Согласно пункту 27 статьи 3 Закона N 220-ФЗ документ планирования регулярных перевозок - нормативный правовой акт высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской

Федерации или исполнительно-распорядительного органа муниципального образования, устанавливающий перечень мероприятий по развитию регулярных перевозок, организация которых в соответствии с названным федеральным законом отнесена к компетенции соответственно уполномоченных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и уполномоченных органов местного самоуправления.

При этом, указанный документ планирования разрабатывается на среднесрочную и долгосрочную перспективы на основе утвержденных органами государственной власти субъекта Российской Федерации или исполнительно-распорядительными органами муниципального образования документов транспортного, территориального, социально экономического планирования, в том числе программ комплексного развития транспортной инфраструктуры.

Такой подход направлен на обеспечение условий для предоставления населению бесперебойных услуг в сфере регулярных перевозок автомобильным транспортом, стабильности прав хозяйствующих субъектов, осуществляющих подобные перевозки, возможности долгосрочного планирования ими своего бизнеса, на недопущение передела рынка, ухудшения положения субъектов предпринимательской деятельности при изменении органами публичной власти документа планирования регулярных перевозок автомобильным транспортом по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок, что подтверждается позицией Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в определении от 29 января 2015 года № 225-0.

В целях исключения неэффективного расходования средств бюджета Иркутской области, 11 февраля 2020 года Министерством жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области, принято решение № 36/НГ/2020 об изменении вида регулярных перевозок по 187 межмуниципальным маршрутам с вида регулярных перевозок «по регулируемым тарифам» на вид регулярных перевозок «по нерегулируемым тарифам», включая межмуниципальные маршруты, обслуживаемые истцами.

Из письменных возражений Министерства транспорта и дорожного хозяйства Иркутской области, устных пояснений его представителей в судебном заседании следует, что оспариваемое решение обязательно для определенного круга лиц регулирует правоотношения по конкретным межмуниципальным маршрутам и в отношении конкретных перевозчиков, не нарушает прав граждан, рассчитано на однократное применение, т.е. в отношении межмуниципальных маршрутов, указанных в решении.

Доводы административного ответчика, что решение не относится к числу нормативных правовых актов, которые могут быть оспорены в Иркутском областном суде, являются необоснованными.

Исходя из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в постановлении от 31 марта 2015 г. № 6-П, предметом судебной проверки в процедуре, установленной для оспаривания нормативных правовых актов, с учётом отдельных

особенностей может являться акт, который: издан органом публичной власти, иным органом или организацией, наделенными государственными властными полномочиями; является обязательным для подведомственных органов (организаций, учреждений), которые в силу ведомственной субординации должны применять в своей деятельности разъясняемое нормативное положение исключительно в соответствии со смыслом, придаваемым вышестоящим органом, организацией; не носит индивидуального характера, то есть содержащиеся в нем разъяснения не связаны с применением законодательства в отношении определенных лиц в конкретных случаях.

В силу статьи 20 КАС РФ областной суд рассматривает в качестве суда первой инстанции административные дела об оспаривании актов региональных органов исполнительной власти, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами.

Оспариваемое решение обладает признаками характеризующими нормативный правовой акт: является письменным официальным документом, принятым правотворческим органом в пределах компетенции и направлен на регулирование общественных отношений обязательных для неопределенного круга лиц, направлен на изменение или прекращение существующих правоотношений. В приложении к решению поименованы межмуниципальные маршруты, что создало правовые последствия для потенциальных пассажиров, было размещено в разделе «Нормативные документы» на официальном сайте Министерства транспорта и дорожного хозяйства Иркутской области.

Таким образом, Министерством жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области в форме решения фактически осуществлено нормативно-правовое регулирование общественных отношений (вид регулярных перевозок – по регулируемым тарифам или по нерегулируемым тарифам).

Согласно ч.1 ст.13 Закона Иркутской области от 12 января 2010 № 1-оз «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области», министерства и иные исполнительные органы государственной власти области издают нормативные правовые акты в форме приказов и акты индивидуального правового регулирования (ненормативные правовые акты) в форме распоряжений.

Данное решение принято не в форме соответствующего нормативного правового акта (приказа) и без соблюдения установленных законодательством Российской Федерации требований к порядку его подготовки, принятию, регистрации и опубликованию.

Согласно ч. 4 ст.13 Закона Иркутской области от 12 января 2010 № 1-оз «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области», приказы министерства, иного исполнительного органа государственной власти издаются его руководителем путем их подписания. В случае отсутствия руководителя приказы министерства, иного исполнительного органа государственной власти области издаются путем их

подписания должностным лицом, определенным Губернатором Иркутской области в соответствии с законодательством.

На момент издания оспариваемого решения, на основании распоряжения губернатора Иркутской области от 23 декабря 2019 года № 858-рк «О Малинкине С.М.», полномочия руководителя министерства осуществлял заместитель министра – начальник управления энергетики и газификации министерства жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области – Малинкин С.М.

В нарушение указанных фактических и правовых оснований, решение № 36/НГ/2020 издано путем его подписания неуполномоченным должностным лицом – заместителем Золотаревой О.Ю.

Согласно ч. 3 ст.13 Закона Иркутской области от 12 января 2010 № 1-оз «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области», приказы и распоряжения министерства, иного исполнительного органа государственной власти области должны содержать указание на правовые акты, на основании и во исполнение которых издается соответствующий правовой акт. Решение № 36/НГ/2020 содержит указание на Документ планирования регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортным и городским наземным электрическим транспортом по межмуниципальным маршрутам в Иркутской области, утвержденного постановлением Правительства Иркутской области от 22 ноября 2016 года, тогда как на момент принятия оспариваемого решения действовал Документ планирования на 2020 год, утвержденный постановлением Правительства Иркутской области от 30 декабря 2019 г. № 143-пп.

Судом установлено, что решение № 36/НГ/2020 не прошло регистрацию. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 18 Закона Иркутской области от 12 января 2010 № 1-оз «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области» государственный учет правовых актов области включает сбор и регистрацию правовых актов области, хранение их текстов. Согласно п. 24 Инструкции по делопроизводству в системе исполнительных органов государственной власти Иркутской области, утвержденной указом Губернатора Иркутской области от 10 августа 2016 г. № 179-УГ, принятые правовые акты Иркутской области подлежат регистрации в порядке, установленном Регламентом Правительства Иркутской области, в соответствии с приложением 32 к данной Инструкции. В силу п. 62 приложения 32 Инструкции, регистрационные номера правовых актов министерств, служб, агентств, представительств Иркутской области, представительств Правительства Иркутской области, управления делами Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области – имеют структуру и с учетом требований Инструкции, регистрационный номер решения № 36/НГ/2020 должен был иметь ИИ-58, БББ-мпр.

В соответствии с частью 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если

они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Решение № 36/НГ/2020 было размещено на сайте министерства, но не было официально опубликовано в общественно-политической газете «Областная», в сетевом издании «Официальный интернет-портал правовой информации Иркутской области», на «Официальном интернет-портале правовой информации».

В соответствии с частью 2 статьи 18 Закона № 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», уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или уполномоченный орган местного самоуправления, установившие муниципальный маршрут регулярных перевозок, межмуниципальный маршрут регулярных перевозок или смежный межрегиональный маршрут регулярных перевозок, в отношении которых принято решение об изменении вида регулярных перевозок, обязаны уведомить об этом решении юридическое лицо, индивидуального предпринимателя, уполномоченного участника договора простого товарищества, осуществляющих регулярные перевозки по соответствующему маршруту, не позднее ста восьмидесяти дней до дня вступления указанного решения в силу. Между тем, дата вступления в силу решения № 36/НГ/2020 определена 15 июля 2020, т.е. за 154 дня до даты вступления в силу оспариваемого решения.

Доводы административного ответчика и заинтересованного лица о том, что оспариваемый нормативный правовой акт не нарушает прав административных истцов, являются несостоятельными, поскольку содержание оспариваемого акта напрямую затрагивает права и законные интересы административных истцов в сфере осуществления предпринимательской деятельности.

Согласно пункту 1 части 2 статьи 215 КАС РФ по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается решение об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части признается не соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определенной судом даты. Определяя момент, с которого решение № 36/НГ/2020 должно быть признано недействующим, суд полагает необходимым признать его недействующим со дня принятия.

Руководствуясь статьями 178-180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, суд

Р Е Ш И Л:

Административные искивые требования общества с ограниченной

ответственностью «КАРТУР», общества с ограниченной ответственностью «ДК АВТО», общества с ограниченной ответственностью «ПОЛИНА» удовлетворить.

Признать недействующим со дня его принятия решение Министерства жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области № 36/НГ/2020 от 11 февраля 2020 года об изменении вида регулярных перевозок пассажиров и багажи автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок.

Решение может быть обжаловано в месячный срок со дня принятия решения суда в окончательной форме в Пятый апелляционный суд общей юрисдикции путем подачи апелляционной жалобы через Иркутский областной суд.

Мотивированное решение изготовлено 13 мая 2024 г.

Председательствующий судья



Е.Н. Трофимова

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Пятого апелляционного суда общей юрисдикции от 14 августа 2024 г. резолютивная часть решения Иркутского областного суда от 6 мая 2024 г. дополнена следующим абзацем:

«Решение суда или сообщение о его принятии подлежит опубликованию в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу в общественно-политической газете «Областная», в сетевом издании «Официальный интернет-портал правовой информации Иркутской области» (www.ogirk.ru) либо на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

Подлинник находится в материалах дела
№ 30-3/2024
в Иркутском областном суде
Секретарь отдела обеспечения
судопроизводства по административным
делам Иркутского областного суда
Ф.И.О. Березовская ЕВ.
Подпись ЕВ



УИД № 38OS0000-01-2023-000166-49

Дело № 66а-1009/2024

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Новосибирск

14 августа 2024 года

Судебная коллегия по административным делам Пятого апелляционного суда общей юрисдикции в составе:

председательствующего Красиковой О.Е.,
судей Рукавишников Е.А., Бутырина А.В.,
при секретаре Хмаровой В.А.,

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело № 3а-3/2024 по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «КарТур», общества с ограниченной ответственностью «ДК Авто», общества с ограниченной ответственностью «Полина» о признании недействующим решения министерства жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области № 36/НГ/2020 от 11 февраля 2020 года об изменении вида регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок с апелляционными жалобами министерства транспорта и дорожного хозяйства Иркутской области, министерства жилищной политики и энергетики Иркутской области, апелляционным представлением прокуратуры Иркутской области на решение Иркутского областного суда от 6 мая 2024 года.

Заслушав доклад судьи Бутырина А.В., пояснения представителя административного ответчика министерства транспорта и дорожного хозяйства Иркутской области Лопина Д.А., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Скрипник М.А., судебная коллегия по административным делам Пятого апелляционного суда общей юрисдикции

УСТАНОВИЛА:

11 февраля 2020 года решением министерства жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области № 36/НГ/2020 (далее также - Решение № 36/НГ/2020) изменены виды регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом по межмуниципальным маршрутам перевозок.

В соответствии с положениями данного Решения № 36/НГ/2020 (п.1), изменен вид регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом с вида регулярных перевозок «по регулируемым тарифам» на вид «по нерегулируемым тарифам» по 187 маршрутам Иркутской области, включая межмуниципальные маршруты регулярных перевозок пассажиров и багажа №№ 332, 600, 441, 411, обслуживаемые истцами.

ООО «ДК Авто», ООО «Полина», ООО «КарТур» обратились в Иркутский областной суд с административным иском с учетом уточнений о признании недействующим Решения № 36/НГ/2020 от 11 февраля 2020 года, которое в нарушение установленного порядка не было опубликовано, и о котором истцы узнали в ходе рассмотрения комиссией УФАС по Иркутской области дела о нарушении антимонопольного законодательства при обжаловании результатов открытого конкурса на право получения свидетельства на осуществление перевозок по ряду регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом.

В обоснование заявленных требований административные истцы указали, что являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым решением, которое содержит положения, обладающие нормативными свойствами, затрагивающими их права и законные интересы.

По мнению административных истцов министерство жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области не имело полномочий на издание акта в форме решения, поскольку данные вопросы разрешаются в другой форме. На момент принятия Решения № 36/НГ/2020 действовал иной документ планирования на 2020 год, утвержденный постановлением Правительства Иркутской области от 30 декабря 2019 г. № 143-пп. Решение не зарегистрировано и не опубликовано в установленном порядке, нарушен порядок вступления его в законную силу.

Решением Иркутского областного суда от 6 мая 2024 года административные иски удовлетворены, признано недействующим со дня его принятия решение министерства жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области № 36/НГ/2020 от 11 февраля 2020 года об изменении вида регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок.

Не согласившись с решением суда, с апелляционными жалобами обратились министерство транспорта и дорожного хозяйства Иркутской области и министерство жилищной политики и энергетики Иркутской области, с апелляционным представлением - прокуратура Иркутской области.

Министерство жилищной политики и энергетики Иркутской области в апелляционной жалобе отмечает, что при передаче дела из Арбитражного суда Иркутской области, пришедшего к выводу о нормативном характере оспариваемого решения, в Иркутский областной суд изменены предмет и основания иска, что недопустимо.

Полагает, что оспариваемым решением права и законные интересы заявителей не нарушаются, поскольку соблюдены условия, предусмотренные частью 2 статьи 18 Федерального закона № 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», относительно уведомления хозяйствующих субъектов об изменении вида регулируемых перевозок за 180 дней, так как, несмотря на то, что Решение № 36/НГ/2020 принято 20 февраля 2020 года, фактического изменения вида регулярных перевозок не осуществлено – по объективным причинам открытые конкурсы не проводились по причине тяжелой эпидемиологической обстановки на территории Иркутской области, в связи с чем, с заявителями заключены дополнительные соглашения.

Кроме того, оспариваемым решением у хозяйствующих субъектов (перевозчиков), изъявивших намерение участвовать в открытых конкурсах, реализовано право на осуществление регулярных перевозок пассажиров и багажа по межмуниципальным маршрутам по нерегулируемому тарифу, в связи с чем, решение не может быть отменено с момента принятия, чему суд не дал оценки. Таким образом, решение суда затрагивает права иных хозяйствующих субъектов, реализовавших право на участие в осуществлении регулярных перевозок на основании открытых конкурсов, результаты которых в итоге будут отменены, однако указанных перевозчиков суд к участию в деле не привлек.

Также в настоящее время оспариваемое Решение № 36/НГ/2020 потеряло актуальность ввиду того, что были проведены открытые конкурсы с участием заявителей, по результатам которых выданы свидетельства на право осуществления регулярных перевозок. Поскольку обжалуемое решение перестало затрагивать права, свободы и законные интересы заявителей, апелляция полагает, что производство по делу должно быть прекращено.

Приводя аналогичные доводы, министерство транспорта и дорожного хозяйства Иркутской области в жалобе дополнительно указывает, что указанное министерство создано 5 мая 2021 года и является вновь созданным юридическим лицом, а не правопреемником каких-либо юридических лиц, в том числе, принявшего оспариваемое решение министерства жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области, в связи с чем, является ненадлежащим ответчиком по делу.

Поддерживают мнение министерства жилищной политики и энергетики Иркутской области о необходимости прекращения производства по делу.

В апелляционном представлении прокуратура Иркутской области, соглашаясь с выводами суда и полагая необоснованными апелляционные жалобы, просит изменить решение суда и дополнить резолютивную часть указанием на необходимость опубликования решения суда или сообщения о его принятии в течение одного месяца со дня вступления в законную силу в общественно-политической газете «Областная», сетевом издании «Официальный интернет-портал правовой информации Иркутской области» (www.ogirk.ru) либо на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

В суде апелляционной инстанции представитель административного ответчика министерства транспорта и дорожного хозяйства Иркутской области Лопин Д.А. просил решение суда отменить, принять новое об отказе в удовлетворении исковых требований, дал соответствующие пояснения.

Иные участвующие в деле лица о времени и месте рассмотрения апелляционной жалобы извещены своевременно и в надлежащей форме, в судебное заседание представителей не направили.

На основании статей 150 и 307 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации дело рассмотрено при указанной явке.

Проверив материалы дела, изучив доводы апелляционной жалобы, выслушав пояснения участвующего лица, заключение прокурора, полагавшего апелляционные жалобы не подлежащими удовлетворению и поддержавшего доводы апелляционного представления, суд апелляционной инстанции приходит к следующему.

Государственное регулирование деятельности транспорта включает систему мер организационно-правового характера, финансово-экономического и другого ресурсного обеспечения. В соответствии со статьей 71 (пункт "и") Конституции Российской Федерации в ведении Российской Федерации находятся лишь федеральный транспорт и федеральные пути сообщения.

На федеральном уровне отношения по организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, в том числе отношения, связанные с установлением, изменением, отменой маршрутов регулярных перевозок, допуском юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к осуществлению регулярных перевозок, использованием для осуществления регулярных перевозок объектов транспортной инфраструктуры, а также с организацией контроля за осуществлением регулярных перевозок, регулируются Федеральным законом от 13 июля 2015 года № 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» (далее также - Закон № 220-ФЗ).

Административные истцы, как лица, права которых затрагиваются оспариваемым решением, поскольку они осуществляют предпринимательскую деятельность в сфере межмуниципальных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом на территории Иркутской области с видом пассажирских перевозок по регулируемому тарифу, обратились в суд с иском с заявлением о признании недействующим Решения № 36/НГ/2020, поскольку в соответствии с положениями данного решения изменен вид регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом с вида регулярных перевозок «по регулируемым тарифам» на вид «по нерегулируемым тарифам» по 187 маршрутам Иркутской области, включая межмуниципальные маршруты регулярных перевозок №№ 332, 600, 441, 411, обслуживаемые истцами, что опровергает доводы апеллянтов о том, что оспариваемый нормативный правовой акт не затрагивает прав административных истцов.

Проверяя законность оспариваемого нормативного правового акта, суд первой инстанции обоснованно руководствовался следующим.

Согласно пункту 27 статьи 3 Закона N 220-ФЗ документ планирования регулярных перевозок - нормативный правовой акт высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации или исполнительно-распорядительного органа муниципального образования, устанавливающий перечень мероприятий по развитию регулярных перевозок, организация которых в соответствии с названным федеральным законом отнесена к компетенции соответственно уполномоченных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и уполномоченных органов местного самоуправления.

При этом указанный документ планирования разрабатывается на средне - и долгосрочную перспективы на основе утвержденных органами государственной власти субъекта Российской Федерации или исполнительно-распорядительными органами муниципального образования документов транспортного, территориального, социально экономического планирования, в том числе программ комплексного развития транспортной инфраструктуры.

Такой подход направлен на обеспечение условий для предоставления населению бесперебойных услуг в сфере регулярных перевозок автомобильным транспортом, стабильности прав хозяйствующих субъектов, осуществляющих подобные перевозки, возможности долгосрочного планирования ими своего бизнеса, на недопущение передела рынка, ухудшения положения субъектов предпринимательской

деятельности при изменении органами публичной власти документа планирования регулярных перевозок автомобильным транспортом по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок, что подтверждается позицией Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в определении от 29 января 2015 года № 225-О.

Как верно отметил суд, министерство жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области является органом исполнительной власти, осуществляющим функции по обеспечению реализации на территории Иркутской области государственной политики в области организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом в межмуниципальном и пригородном сообщении на территории Иркутской области. В настоящее время указанные функции возложены на министерство транспорта и дорожного хозяйства Иркутской области, что исключает довод последнего о ненадлежащем привлечении его в качестве административного ответчика.

В целях исключения неэффективного расходования средств бюджета Иркутской области, 11 февраля 2020 года министерством жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области, принято решение № 36/НГ/2020 об изменении вида регулярных перевозок по 187 межмуниципальным маршрутам с вида регулярных перевозок «по регулируемым тарифам» на вид регулярных перевозок «по нерегулируемым тарифам», включая межмуниципальные маршруты, обслуживаемые истцами, которое, как верно установлено в ходе рассмотрения, относится к числу нормативных правовых актов. Данные выводы подтверждаются также обстоятельствами, установленными при вынесении определения Иркутского областного суда от 2 октября 2023 года об отказе в передаче по подсудности административного дела, оставленного без изменения апелляционным определением Пятого апелляционного суда общей юрисдикции от 19 декабря 2023 года по делу № 66а-1895/2023.

Довод ответчика об обратном обоснованно отклонен судом, поскольку оспариваемое решение обладает признаками, характеризующими нормативный правовой акт: является письменным официальным документом, принятым правотворческим органом в пределах компетенции и направленным на регулирование общественных отношений, обязательных для неопределенного круга лиц, изменение или прекращение существующих правоотношений. В приложении к решению поименованы межмуниципальные маршруты, что создало правовые последствия для потенциальных пассажиров, было размещено в разделе «Нормативные документы» на официальном сайте Министерства транспорта и дорожного хозяйства Иркутской области.

Указанное обусловило правильный вывод суда о том, что министерством жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской

области в форме решения фактически осуществлено нормативно-правовое регулирование общественных отношений (вида регулярных перевозок – по регулируемым тарифам или по нерегулируемым тарифам). При этом установление в ходе рассмотрения нормативного характера оспариваемого акта, вопреки ошибочной позиции апеллянтов, не свидетельствует об изменении предмета и основания заявленного иска, переданного Арбитражным судом Иркутской области для рассмотрения в Иркутский областной суд, к подсудности которого оно отнесено законом.

Согласно ч.1 ст.13 Закона Иркутской области от 12 января 2010 № 1-оз «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области» (далее также - Закона Иркутской области от 12 января 2010 № 1-оз) министерства и иные исполнительные органы государственной власти области издают нормативные правовые акты в форме приказов и акты индивидуального правового регулирования (ненормативные правовые акты) в форме распоряжений.

В силу ч. 4 ст.13 Закона Иркутской области от 12 января 2010 № 1-оз приказы министерства, иного исполнительного органа государственной власти издаются его руководителем путем их подписания. В случае отсутствия руководителя приказы министерства, иного исполнительного органа государственной власти области издаются путем их подписания должностным лицом, определенным Губернатором Иркутской области в соответствии с законодательством.

Вместе с тем, вопреки установленным требованиям, Решение № 36/НГ/2020 издано путем его подписания неуполномоченным должностным лицом, принято не в форме соответствующего нормативного правового акта (приказа), без соблюдения установленных законодательством Российской Федерации требований к порядку его подготовки, принятия, регистрации и опубликования.

Согласно ч. 3 ст.13 Закона Иркутской области от 12 января 2010 № 1-оз приказы и распоряжения министерства, иного исполнительного органа государственной власти области должны содержать указание на правовые акты, на основании и во исполнение которых издается соответствующий правовой акт.

Однако, как верно отмечено судом, Решение № 36/НГ/2020 содержит указание на Документ планирования регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортным и городским наземным электрическим транспортом по межмуниципальным маршрутам в Иркутской области, утвержденный постановлением Правительства Иркутской области от 22 ноября 2016 года, тогда как на момент принятия оспариваемого решения действовал Документ планирования на 2020 год, утвержденный постановлением Правительства Иркутской области от 30 декабря 2019 года № 143-пп.

Кроме того, судом установлено, что Решение № 36/НГ/2020 не прошло регистрацию. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 18 Закона Иркутской области от 12 января 2010 № 1-оз государственный учет правовых актов области включает сбор и регистрацию правовых актов области, хранение их текстов. Согласно п. 24 Инструкции по делопроизводству в системе исполнительных органов государственной власти Иркутской области, утвержденной указом Губернатора Иркутской области от 10 августа 2016 г. № 179-УГ (далее также – Инструкция), принятые правовые акты Иркутской области подлежат регистрации в порядке, установленном Регламентом Правительства Иркутской области, в соответствии с приложением 32 к данной Инструкции. В силу п. 2 приложения 32 Инструкции, регистрационные номера правовых актов министерств, служб, агентств, представительств Иркутской области, представительств Правительства Иркутской области, управления делами Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области имеют структуру и с учетом требований Инструкции, регистрационный номер решения № 36/НГ/2020 должен был быть ИИ-58, БББ-мпр.

В соответствии с частью 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. Решение № 36/НГ/2020 было размещено на сайте министерства, но не было официально опубликовано в общественно-политической газете «Областная», в сетевом издании «Официальный интернет-портал правовой информации Иркутской области», на «Официальном интернет-портале правовой информации», что нарушает право на ознакомление с оспариваемым нормативным правовым актом.

Также, вопреки позиции апеллянтов о соблюдении условий, предусмотренных частью 2 статьи 18 Закона № 220-ФЗ, предусматривающей, что уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или уполномоченный орган местного самоуправления, установившие муниципальный маршрут регулярных перевозок, межмуниципальный маршрут регулярных перевозок или смежный межрегиональный маршрут регулярных перевозок, в отношении которых принято решение об изменении вида регулярных перевозок, обязаны уведомить об этом решение юридическое лицо, индивидуального предпринимателя, уполномоченного участника договора простого товарищества, осуществляющих регулярные перевозки по соответствующему маршруту, не позднее ста восьмидесяти дней до дня вступления указанного решения в силу, дата вступления в силу решения № 36/НГ/2020 определена 15 июля 2020 года, то есть за 154 дня до даты вступления в силу оспариваемого решения, что указывает на

несоблюдение требований закона об уведомлении лиц, осуществляющих перевозки по соответствующим маршрутам.

При таких обстоятельствах является правильным вывод суда о нарушении порядка принятия и опубликования оспариваемого решения.

Как верно установил суд, доводы административного ответчика и заинтересованного лица о том, что оспариваемый нормативный правовой акт не нарушает прав административных истцов, являются несостоятельными, поскольку содержание оспариваемого акта напрямую затрагивает права и законные интересы административных истцов в сфере осуществления предпринимательской деятельности, он применялся к административным истцам, в связи с чем, оснований для прекращения производства по делу у суда не имелось.

Указание подателей жалоб на непривлечение к участию в деле хозяйствующих субъектов (перевозчиков, реализовавших право на участие в открытых конкурсах на право осуществления регулярных перевозок пассажиров и багажа) основанием к отмене решения не является, поскольку в ходе рассмотрения дела в рамках абстрактного нормоконтроля, не требующего привлечения всех перечисленных хозяйствующих субъектов, судом установлены существенные нарушения процедуры принятия, являющиеся безусловным основанием к отмене нормативного правового акта, в то время как вопросы правоприменения, на которые также ссылаются апеллянты, не относятся к предмету настоящего административно-правового спора.

Установив в ходе рассмотрения, что оспариваемый нормативный акт принят с нарушением порядка принятия, суд пришел к правильному выводу, вопреки позиции апеллянтов, о признании его недействующим со дня принятия, что соответствует разъяснениям пункта 40 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 года № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», в связи с чем, доводы в этой части являются необоснованными.

Иные доводы апелляционных жалоб повторяют позицию их подателей в суде первой инстанции, не содержат правовых оснований к отмене решения суда, по существу сводятся к изложению обстоятельств, являвшихся предметом исследования и оценки судом первой инстанции, а также к выражению несогласия с произведенной судом оценкой собранных по делу доказательств, не содержат фактов, не проверенных и не учтенных судом первой инстанции при рассмотрении дела и влияющих на обоснованность и законность судебного постановления, либо опровергающих выводы суда первой инстанции, в связи с чем, являются несостоятельными и не могут служить основанием для отмены законного и обоснованного решения суда.

Вместе с тем, судебная коллегия полагает обоснованными доводы апелляционного представления о необходимости опубликования в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу принятого решения суда в общественно-политической газете «Областная», в сетевом издании «Официальный интернет-портал правовой информации Иркутской области» (www.ogirk.ru) либо на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) в силу требований пункта 2 части 4 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, в связи с чем, резолютивная часть решения подлежит дополнению в указанной части.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 309-311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, судебная коллегия по административным делам Пятого апелляционного суда общей юрисдикции

ОПРЕДЕЛИЛА:

решение Иркутского областного суда от 6 мая 2024 года оставить без изменения.

Дополнить резолютивную часть решения абзацем следующего содержания:

«Решение суда или сообщение о его принятии подлежит опубликованию в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу в общественно-политической газете «Областная», в сетевом издании «Официальный интернет-портал правовой информации Иркутской области» (www.ogirk.ru) либо на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru)».

Апелляционное определение может быть обжаловано в кассационном порядке в течение шести месяцев со дня его вынесения в Восьмой кассационный суд общей юрисдикции путем подачи кассационных жалоб, представления через Иркутский областной суд.

Председательствующий

Продвигина Е.В.

Судьи

Беленцова Е.В.

Трофимов А.В.

Подлинник находится в материалах дела № 3а-3/2024 Мотивированное апелляционное определение составлено 27 августа 2024 года в Иркутском областном суде Секретарь отдела обеспечения судопроизводства по административным делам Иркутского областного суда

Ф.И.О. Беленцова Е.В.

Подпись *Б*

Копия верна:
 Определение вступило в законную силу
14.08.2024
 (дата)
 Судья Иркутского областного суда
Продвигина Е.В.
 (ФИО)
 Подпись *Продвигина Е.В.*

