г. Владимир

08 ноября 2012 года                                                    Дело № А79-5559/2012

Резолютивная часть постановления объявлена  02.11.2012.

Постановление в полном объеме изготовлено   08.11.2012.

Первый арбитражный апелляционный суд в составе:

председательствующего судьи Захаровой Т.А.,

судей  Протасова Ю.В., Смирновой И.А.,

при ведении протокола судебного заседания секретарем судебного заседания  Буковым С.В.,

рассмотрел в открытом судебном заседании апелляционную жалобу общества с ограниченной ответственностью «Коммерческие маршрутные перевозки» (г.Новочебоксарск, ИНН 2124021600, ОГРН 1042124001237)

на решение Арбитражного суда Чувашской Республики-Чувашии от 09.07.2012

по делу № А79-5559/2012,

принятое судьей Каргиной Н.А.

по заявлению общества с ограниченной ответственностью «Коммерческие маршрутные перевозки» о признании незаконными решения и предписания Управления Федеральной антимонопольной службы по Чувашской Республике–Чувашии от 29.11.2011 по делу № 85-АМЗ-2011,

без участия лиц,

и установил:

общество с ограниченной ответственностью «Коммерческие маршрутные перевозки» (далее – Общество, ООО «КМП») обратилось в Арбитражный суд Чувашской Республики-Чувашии с заявлением о признании незаконными решения и предписания Управления Федеральной антимонопольной службы по Чувашской Республике–Чувашии (далее - Управление, антимонопольный орган) от 29.11.2011 по делу № 85-АМЗ-2011.

К участию в рассмотрении дела в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечены производственный кооператив «Чебоксарское пассажирское автотранспортное предприятие № 2» (далее – ПК «ЧПАП № 2»), администрация г.Новочебоксарска Чувашской Республики (далее – орган местного самоуправления).

Решением Арбитражного суда Чувашской Республики-Чувашии от 09.07.2012 Обществу отказано в удовлетворении заявленных требований.

Не согласившись с принятым судебным актом, ООО «КМП» обратилось в Первый арбитражный апелляционный суд с апелляционной  жалобой, в которой просит решение суда первой инстанции отменить и принять по делу новый судебный акт.

В обоснование апелляционной жалобы заявитель указывает на неполное исследование обстоятельств, имеющих значение для дела, недоказанность имеющих значение для дела обстоятельств, которые суд считал установленными, несоответствие выводов суда, изложенных в решении, обстоятельствам дела, неправильное применение норм материального и процессуального права.

В отзыве на апелляционную жалобу Управление выражает несогласие с позицией Общества, просит оставить решение суда первой инстанции без изменения; ходатайствует о рассмотрении дела в отсутствие своего представителя.

ПК «ЧПАП №2» и администрация г.Новочебоксарска, надлежащим образом извещенные о дате, времени и месте рассмотрения апелляционной жалобы, полномочных представителей в судебное заседание не направили, отзывы не представили.

В соответствии со статьями 123, 156 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации дело рассмотрено в отсутствие неявившихся представителей лиц, участвующих в деле, по имеющимся в материалах дела доказательствам.

Законность принятого судебного акта, правильность применения судом норм материального и процессуального права проверены Первым арбитражным апелляционным судом в порядке, установленном статьями       257-261, 266-271 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Установлено по делу, что 05.05.2011 в Управление поступило заявление ПК «ЧПАП № 2» о нарушении администрацией г.Новочебоксарска антимонопольного законодательства, выразившегося в принятии администрацией г.Новочебоксарск акта ограничивающего конкуренцию, а именно в перезаключении договора с ГУП «Чувашавтотранс» на предоставление услуг по перевозке пассажиров по автобусным маршрутам г.Новочебоксарска, и заключении договора с ООО «КМП» на предоставление услуг по перевозке пассажиров по маршрутам №№ 11, 12, 14, 15, 20, 20к без проведения открытого конкурса.

С целью проверки поступившей информации и на основании приказа  руководителя от 03.06.3011 № 173 Управление возбудило в отношении администрации г.Новочебоксарска дело № 85-АМЗ-2011 по признакам  нарушения антимонопольного законодательства.

Осуществляя проверочные мероприятия, Управление установило, что без проведения конкурса 06.06.2005 на основании договора уступки на организацию коммерческих автобусных перевозок ООО «Автолайн» передало ООО «КМП» право организации коммерческих маршрутов № 11, 12, 13, 14, 17, что повлекло за собой предоставление ООО «КМП» преимущественного права на осуществление пассажирских перевозок.

По результатам проверки комиссия Управления 13.12.2011 вынесла решение № 85-АМЗ-2011, которым признала бездействие администрации г.Новочебоксарска, выразившееся в непроведении открытого конкурса на право заключения договора на предоставление услуг по перевозке пассажиров по автобусным маршрутам №№ 11, 12, 14, 15, 20, 20к, предоставив ООО «КМП» преимущественные условия на рынке осуществления пассажирских перевозок автомобильным транспортом и предоставление ООО «КМП» право самостоятельно организовывать осуществление пассажирских перевозок, наделяя его тем самым функциями организатора и заказчика, что является нарушением частей 1 и 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-Ф3 «О защите конкуренции».

Одновременно Управление выдало органу местного самоуправления предписание об устранении нарушений путем проведения открытого конкурса на право осуществления регулярных автомобильных пассажирских перевозок по маршрутам  №№ 11, 12, 14, 15, 20, 20к. об исполнении предписания необходимо проинформировать Управление в срок до 27.02.2012.

Определением от 02.04.2012 Управлением установлен новый срок исполнения предписания  до 08 июня 2012 года, о чем необходимо проинформировать Управление.

Не согласившись с таким решением и предписанием, ООО «КМП» обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании их незаконными.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд первой инстанции руководствовался статьями 198, 200, 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, положениями Федерального закона от 26.07.2006 № 135-Ф3 «О защите конкуренции», Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», Закона Чувашской Республики от 29.12.2003 № 48 «Об организации пассажирских перевозок автомобильным и наземным электрическим транспортом в Чувашской Республике» и исходил из того, что Управление доказало законность и обоснованность оспариваемых решения и предписания.

Проверив в пределах, установленных статьей 268 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, соответствие выводов, содержащихся в обжалуемом судебном акте, имеющимся в материалах дела доказательствам, правильность применения арбитражным судом первой инстанции норм материального права и соблюдения норм процессуального права, суд апелляционной инстанции не установил оснований для отмены или изменения судебного акта ввиду следующего.

В соответствии со статьей 123 Конституции Российской Федерации, статьями 7, 8, 9 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон.

Согласно статье 65 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, каждое лицо, участвующее в деле, должно доказать обстоятельства, на которые оно ссылается, как на основания своих требований и возражений. Обязанность доказывания обстоятельств, послуживших основанием для принятия государственными органами, органами местного самоуправления, иными органами, должностными лицами оспариваемых актов, решений, совершения действий (бездействия), возлагается на соответствующие орган или должностное лицо.

Согласно статье 198 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, граждане, организации и иные лица вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц, если полагают, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действие (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

Таким образом, для признания  ненормативного правового акта, решения, действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц незаконными суд должен установить наличие совокупности двух условий:

- несоответствие ненормативного правового акта, решения, действия (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц закону или иному нормативному правовому акту;

- нарушение ненормативным правовым актом, решением, действием (бездействием) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц прав и законных интересов заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Согласно части 4 статьи 200 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц арбитражный суд в судебном заседании осуществляет проверку оспариваемого акта или его отдельных положений, оспариваемых решений и действий (бездействия) и устанавливает их соответствие закону или иному нормативному правовому акту, устанавливает наличие полномочий у органа или лица, которые приняли оспариваемый акт, решение или совершили оспариваемые действия (бездействие), а также устанавливает, нарушают ли оспариваемый акт, решение и действия (бездействие) права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе предупреждения и пресечения:

1) монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции;

2) недопущения, ограничения, устранения конкуренции федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, Центральным банком Российской Федерации.

Целями настоящего Федерального закона являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков.

Согласно статье 22  Закона о защите конкуренции антимонопольный орган выполняет следующие функции:

 выявляет нарушения антимонопольного законодательства, принимает меры по прекращению нарушения антимонопольного законодательства и привлекает к ответственности за такие нарушения;

предупреждает монополистическую деятельность, недобросовестную конкуренцию, другие нарушения антимонопольного законодательства федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, хозяйствующими субъектами, физическими лицами.

Согласно статьям 23, 39 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган осуществляет следующие полномочия:

- возбуждает и рассматривает дела о нарушениях антимонопольного законодательства;

- выдает в случаях, указанных в настоящем Федеральном законе, хозяйствующим субъектам обязательные для исполнения предписания.

исполнения предписания.

В соответствии с Федеральным законом от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», другими нормативными правовыми актами Российской Федерации, Законом Чувашской Республики от 29.12.2003 № 48 «Об организации пассажирских перевозок автомобильным и наземным электрическим транспортом в Чувашской Республике», нормативными правовыми актами Чувашской Республики, определяющими общие положения по организации и управлению пассажирскими перевозками, в целях реализации Закона Чувашской Республики «Об организации пассажирских перевозок автомобильным и наземным электрическим транспортом в Чувашской Республике», Постановления Кабинета Министров Чувашской Республики «О совершенствовании управления пассажирскими перевозками автомобильным транспортом в Чувашской Республике» от 15.04.2005 № 96, совершенствования организации и управления пассажирскими автомобильными перевозками и повышения их безопасности администрация г.Новочебоксарск определена организатором (заказчиком) маршрутных пассажирских перевозок автомобильным транспортом на внутримуниципальных (в границах муниципального образования) маршрутах, проходящих по территории г.Новочебоксарска.

30.09.2005 администрация г.Новочебоксарска издала постановление            № 321 «О совершенствовании управления пассажирскими перевозками автомобильным транспортом в г.Новочебоксарск», которым утверждено Положение об организации пассажирских перевозок автомобильным транспортом в г.Новочебоксарске (далее- Положение).

Согласно пунктам 2.1,2.2.2 Положения открытие новых, изменение или закрытие существующих внутримуниципальных (в границах муниципального образования) маршрутов осуществляется администрацией г. Новочебоксарска (заказчиком) с учетом анализа действующей маршрутной сети, сложившегося пассажиропотока и дорожных условий по схеме маршрута, а также обеспечением единой нумерации автобусных маршрутов г. Новочебоксарска.

Открытие новых, изменение или закрытие существующих автобусных маршрутов между другими городами Чувашской Республики производится в установленном республиканским законодательством порядке.

При принятии решения об открытии нового или изменении существующего маршрута организатор (заказчик) пассажирских перевозок в установленном законодательством порядке определяет расположение начальных и (или) конечных остановочных пунктов маршрута в пассажирообразующих местах; выбирает оптимальную схему движения и места размещения остановочных пунктов пассажирского транспорта; организует на маршруте предварительное обследование дорожных условий на предмет их соответствия требованиям безопасности движения; определяет по типам и маркам требуемое для обслуживания маршрута количество транспортных средств, устанавливает интервалы их движения; определяет способы и средства контроля регулярности движения пассажирского транспорта на маршруте; присваивает маршруту определенный номер в соответствии с установленным порядком нумерации маршрутов; определяет перевозчика, которому поручается обслуживание маршрута, в случае определения перевозчика без проведения конкурса; информирует участников перевозок и контролирующие органы о сроках начала (прекращения) регулярного движения на маршруте и вносит соответствующие изменения в расписание движения автобусов (пункт 2.3 Положения).

Пунктом 4.1 Положения предусмотрено, что организация пассажирских перевозок производится путем размещения заказа между перевозчиками на конкурсной основе.

Судом установлено, что 06.06.2005 на основании договора уступки на организацию коммерческих автобусных перевозок ООО «Автолайн» передало ООО «КМП» право по организации коммерческих маршрутов №№ 11,12,13,14,17.

Распоряжением администрации г.Новочебоксарска от 25.05.2006 № 105 ООО «КМП» разрешено производить коммерческие перевозки в режиме маршрутного такси по маршруту № 15, распоряжением от 18.09.2006 № 236 - по маршруту № 19.

Распоряжением администрации г.Новочебоксарска от 06.11.2007 № 135 ООО «КМП» разрешено изменить номер маршрута № 13 на № 20, № 13к на 20к.

Распоряжением органа местного самоуправления от 17.06.2005 № 95 ООО «КМП» разрешено производить коммерческие перевозки в режиме маршрутного такси по маршрутам №№11, 12.

Распоряжением от 17.06.2005 № 93 администрация г.Новочебоксарска разрешила производить ООО «КМП» коммерческие перевозки в режиме маршрутного такси по маршруту № 17.

Распоряжением от 17.06.2005 № 394 администрация г.Новочебоксарска разрешила ООО «КМП» производить коммерческие перевозки в режиме маршрутного такси по маршрутам №№ 13,14.

Конкурс носит открытый характер и любое лицо, отвечающее конкурсным требованиям, может принять участие в нем.

Однако такой конкурс на организацию перевозок по вышеуказанным маршрутам не проводился по настоящее время.

Таким образом, администрация г.Новочебоксарска, являясь организатором (заказчиком) маршрутных пассажирских перевозок автомобильным транспортом на внутримуниципальных (в границах муниципального образования) маршрутах, проходящих по территории г.Новочебоксарска, в нарушение норм действующего законодательства продолжает проявлять незаконное бездействие, нарушающее антимонопольное законодательство, которое выражается в непроведении конкурса на определение перевозчиков на действующие маршруты.

Также установлено, что 05.06.2006 администрация г.Новочебоксарска и ООО «КМП» заключили соглашение об организации действующих регулярных автобусных маршрутов по городу Новочебоксарску Чувашской Республики (далее - Соглашение).

Согласно пункту 1.1. Соглашения его предметом является организация действующих регулярных автобусных маршрутов по г.Новочебоксарску Чувашской Республики, осуществляемых администрацией с привлечением других организаций, входящих в состав комиссии по обследованию автобусных маршрутов.

Пунктом 1.3. Соглашения предусмотрено, что инициатором открытия новых автобусных маршрутов выступает ООО «КМП», которое перед их открытием производит обследование автобусного маршрута.

Из пункта 2.2.4 следует, что перевозчик имеет право организовать обеспечение работы на линиях регулярных коммерческих автобусных маршрутов, инициированных перевозчиком, как с привлечением собственного лицензированного автотранспорта для перевозки пассажиров, так и с привлечением лицензированных перевозчиков.

 ООО «КМП» обязано составить и утвердить на каждый маршрут регулярных автобусных перевозок паспорт и схему маршрута с указанием опасных участков; разработать схему маршрута в виде графического условного изображения; разработать расписание движение автобусов на маршруте в виде таблицы; проводить обследование новых маршрутов перед их открытием и действующих маршрутов в процессе их эксплуатации (пункты 2.1.1-2.1.6 Соглашения).

В соответствии с пунктом 2.4.1 Соглашения в случае отказа ООО «КМП» от эксплуатации сформированной им маршрутной сети либо отказа от отдельно взятого автобусного маршрута, администрация вправе перераспределить данные маршруты между другими перевозчиками, в том числе в пользу правопреемника перевозчика.

Соглашение вступает в силу с момента его подписания и действует на весь период участия ООО «КМП» в формировании и эксплуатации городской сети коммерческих автобусных маршрутов по г.Новочебоксарску Чувашской Республики, инициированных ООО «КМП».

Во исполнение данного Соглашения ООО «КМП» заключило договоры на право осуществления пассажирских перевозок на автобусных маршрутах.

Так, 03.06.2009 ООО «КМП» и ИП Семенов Ю.В. заключили договор № 5, согласно пункту 1.1 которого ООО «КМП» предоставляет предпринимателю в период действия договора право осуществлять перевозку пассажиров и багажа на городском коммерческом маршруте                 № 13к в режиме маршрутного такси.

В соответствии с пунктом 2.2.1 договора ООО «КМП» имеет право осуществлять контроль качества предоставляемых предпринимателю услуг по пассажирским перевозкам с этой целью осуществлять контроль на линии.

 За право, указанное в пункте 1.1 договора, предприниматель обязан ежемесячно уплачивать ООО «КМП» сумму, установленную в дополнительном соглашении к настоящему договору (пункт 3.1.7 договора).

Таким образом, администрация г.Новочебоксарска наделила хозяйствующий субъект - ООО «КМП» - полномочиями органа местного самоуправления организовывать пассажирские перевозки  в отношении любых маршрутов на неограниченный срок, наделяя его тем самым функциями организатора и заказчика.

Частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции предусмотрено, что 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). Перечень конкретных нарушений приведен в пунктах 1 – 7 данной нормы и не является закрытым.

Закрепленный приведенной нормой запрет распространяется, прежде всего, на акты и действия органов власти в сфере публично-правовых отношений в целях предупреждения их негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных (волевых) инструментов.

Следовательно, принимаемые органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными органами или организациями, осуществляющими функции указанных органов, решения, а также совершаемые действия (бездействие), прежде всего, должны быть направлены на реализацию этих положений Закона о защите конкуренции.

В силу части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции запрещается совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных органов власти, органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, за исключением случаев, установленных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов, в том числе функциями и правами органов государственного контроля и надзора, если иное не установлено Федеральным законом от 01.12.2007 № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и Федеральным законом от 30.10.2007 № 238-ФЗ «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта».

Оценив по правилам статьи 71 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации представленные в материалы дела доказательства в их взаимосвязи и совокупности, суд первой инстанции пришел к обоснованному выводу о том, что Управление доказало наличие в действиях администрации г.Новочебоксарска нарушение части 1 и части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции, и у него имелись правовые основания для вынесения оспариваемого решения.

Поскольку орган местного самоуправления допустил существенные нарушения антимонопольного законодательства, Управление правомерно выдало администрации г.Новочебоксарска предписание об устранении допущенного нарушения антимонопольного законодательства, которое по форме и содержанию соответствует требованиям действующего законодательства.

Сама администрация г.Новочебоксарска не оспаривала ненормативные правовые акты, принятые Управлением по делу № 85-АМЗ-2011.

Выслушав представителей лиц, участвующих в деле, изучив доводы Общества и антимонопольного органа, исследовав представленные в дело доказательства в их совокупности, суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что оспариваемые решение и предписание приняты уполномоченным органом, соответствуют Закону о защите конкуренции и не нарушают права и законные интересы Общества в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, что в  соответствии с частью 3 статьи 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации влечет отказ в удовлетворении заявленных требований.

Арбитражный суд Чувашской Республики-Чувашии законно и обоснованно отказал ООО «КМП» в удовлетворении требований.

Предусмотренные статьей 270 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации основания к отмене судебного акта отсутствуют.

При этом судом не допущено нарушений норм процессуального права, являющихся в силу части 4 статьи 270 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в любом случае основаниями для отмены судебного акта.

Апелляционная жалоба Общества признается не подлежащей удовлетворению как основанная на неверном толковании норм действующего законодательства.

Доводам заявителя апелляционной жалобы судом первой инстанции дана надлежащая оценка, и они отклонены. Оснований для признания их обоснованными не усматривает и суд апелляционной инстанции.

По результатам рассмотрения апелляционной жалобы Первый арбитражный апелляционный суд приходит к заключению о том, что решение Арбитражного суда Чувашской Республики-Чувашии от 09.07.2012 по делу № А79-5559/2012 на основании пункта 1 части 1 статьи 269 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации подлежит оставлению без изменения.

В соответствии со статьей 110 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации расходы по оплате государственной пошлины при подаче апелляционной жалобы суд относит на Общество.

Руководствуясь статьями 266 - 271 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Первый арбитражный апелляционный суд

П О С Т А Н О В И Л :

решение Арбитражного суда Чувашской Республики-Чувашии              от 09.07.2012 по делу  № А79-5559/2012 оставить без изменения, апелляционную жалобу общества с ограниченной ответственностью «Коммерческие маршрутные перевозки» -  без удовлетворения.

Постановление вступает в законную силу со дня его принятия.

Постановление может быть обжаловано в Федеральный арбитражный

суд Волго-Вятского округа в двухмесячный срок со дня его принятия.

Председательствующий судья                                                 Т.А. Захарова

Судьи                                                                                           Ю.В. Протасов

                                                                                                       И.А. Смирнова