**ФЕДЕРАЛЬНЫЙ АРБИТРАЖНЫЙ СУД**

**ВОЛГО-ВЯТСКОГО ОКРУГА**

**603082, Нижний Новгород, Кремль, 4,  http://fasvvo.arbitr.ru/**

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

**арбитражного суда кассационной инстанции**

Нижний Новгород

Дело № А79-1532/2012

07 февраля 2013 года

(дата изготовления постановления в полном объеме)

Резолютивная часть постановления объявлена 31.01.2013.

Федеральный арбитражный суд Волго-Вятского округа в составе:

председательствующего Забурдаевой И.Л.,

судей Башевой Н.Ю., Чигракова А.И.

при участии представителя

от заявителя: Беляева С.В. (доверенность от 01.01.2013)

рассмотрел в судебном заседании кассационную жалобу заявителя –

общества с ограниченной ответственностью «Спринтер»

на решение Арбитражного суда Чувашской Республики – Чувашии от 04.06.2012,

принятое судьей Каргиной Н.А.,  и

на постановление Первого арбитражного апелляционного суда  от 23.10.2012,

принятое судьями Захаровой Т.А., Протасовым Ю.В., Урлековым В.Н.,

по делу № А79-1532/2012

по заявлению общества с ограниченной ответственностью «Спринтер»

(ИНН: 2116497515, ОГРН: 1072135000640)

к Управлению Федеральной антимонопольной службы

по Чувашской Республике – Чувашии

(ИНН: 2128017971, ОГРН: 1022101286657)

о признании незаконными действий и о признании недействительными

в части решения и предписания,

третье лицо, заявляющее самостоятельные требования, –

общество с ограниченной ответственностью «Маршрут 54»,

третье лицо, не заявляющее самостоятельных требований, –

администрация города Чебоксары,

и   у с т а н о в и л :

общество с ограниченной ответственностью «Спринтер» (далее – Общество, ООО «Спринтер») обратилось в Арбитражный суд Чувашской Республики – Чувашии с заявлением о признании незаконными действий и недействительными в части решения и предписания Управления Федеральной антимонопольной службы по Чувашской Республике – Чувашии (далее – Управление, антимонопольный орган) от 09.11.2011 по делу № 25-АМЗ-2011 в части маршрута № 52.

К участию в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечена администрация города Чебоксары (далее – Администрация).

К участию в деле в качестве третьего лица, заявляющего самостоятельные требования относительно предмета спора, привлечено общество с ограниченной ответственностью «Маршрут 54» (далее – ООО «Маршрут 54»).

Решением суда от 04.06.2012 в удовлетворении заявленных требований Обществу и ООО «Маршрут 54» отказано.

Постановлением Первого арбитражного апелляционного суда от 23.10.2012 решение оставлено без изменения.

ООО «Спринтер» не согласилось с принятыми судебными актами и обратилось в Федеральный арбитражный суд Волго-Вятского округа с кассационной жалобой, в которой просит отменить их.

По мнению заявителя, вменение Администрации нарушения пункта 7 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) является незаконным, так как право на осуществление пассажирских перевозок не является муниципальной преференцией, кроме того, данная норма на момент заключения договора не действовала. Управление не дало надлежащей оценки доводу Общества о необходимости прекращения производства по делу в отношении маршрута № 52 и ходатайству ПК «ЧПАП № 2» об отказе от требования в части маршрута № 52 и прекращении производства по делу о нарушении антимонопольного законодательства в данной части. На момент заключения Администрацией и ООО «Спринтер» договора от 23.01.2008 № 20 оснований для проведения конкурса не было. Общество считает, что истек трехгодичный срок давности рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства. Суды не дали должной оценки всем доводам Общества. По мнению заявителя жалобы, каждый из маршрутов образует отдельный товарный рынок, и на таких товарных рынках отсутствует конкуренция, так как каждый перевозчик осуществляет деятельность по перевозке только на своем маршруте, таким образом, ограничение конкуренции бездействием Администрации антимонопольным органом не доказано. У Администрации отсутствуют полномочия по организации и проведению конкурса на право осуществления пассажирских перевозок на территории города Чебоксары. Решение и предписание антимонопольного органа не соответствуют действующему законодательству и нарушают права и законные интересы ООО «Спринтер».

Подробно позиция Общества изложена в кассационной жалобе и поддержана его представителем в судебном заседании.

Управление, Администрация  и ООО «Маршрут 54» отзывы на кассационную жалобу не представили; надлежащим образом извещенные о времени и месте рассмотрения кассационной жалобы, представителей не направили.

В соответствии со статьей 153.1 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации 28.01.2013 представитель Общества участвовал в судебном заседании путем использования систем видеоконференц-связи Арбитражного суда Чувашской Республики – Чувашии.

В соответствии со статьей 163 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в судебном заседании объявлялся перерыв до 31.01.2013.

Законность обжалуемых судебных актов проверена Федеральным арбитражным судом Волго-Вятского округа в порядке, установленном в статьях 274, 284 и 286 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Как следует из материалов дела, 04.02.2011 в Управление поступило обращение индивидуальных предпринимателей и юридических лиц о создании Администрацией неравного положения для хозяйствующих субъектов на рынке осуществления пассажирских перевозок путем предоставления права перевозок автомобильным транспортом ГУП «Чувашавтотранс» без проведения конкурсных процедур; 07.02.2011 в антимонопольный орган обратился производственный кооператив «Чебоксарское пассажирское автотранспортное предприятие № 2» с жалобой на осуществление пассажирских перевозок по маршрутам              № 52, 54 без проведения конкурса.

В целях проверки поступившей информации и на основании приказа руководителя от 01.03.3011 № 58 Управление возбудило в отношении Администрации дело                             № 25-АМЗ-2011 по признакам нарушения антимонопольного законодательства.

Осуществляя проверочные мероприятия, Управление установило, что без проведения конкурса 23.01.2008 Администрация и ООО «Спринтер» заключили договор № 20 на право осуществления пассажирских перевозок на автобусных маршрутах в режиме маршрутного такси в городе Чебоксары, что повлекло за собой предоставление ООО «Спринтер» преимущественного права на осуществление пассажирских перевозок.

По результатам проверки комиссия Управления 09.11.2011 вынесла решение            № 25-АМЗ-2011, в соответствии с которым признала нарушающим пункт 7 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции бездействие Администрации, выразившееся в непроведении открытого конкурса на право заключения договора на предоставление услуг по перевозке пассажиров по автобусным маршрутам № 52 и 54, и предоставлении тем самым ООО «Спринтер» и ООО «Маршрут 54» преимущественных условий на рынке осуществления пассажирских перевозок автомобильным транспортом.

Одновременно Управление выдало органу местного самоуправления предписание об устранении нарушений путем проведения открытого конкурса на право осуществления в режиме маршрутного такси пассажирских перевозок в городе Чебоксары на автобусных маршрутах № 52 и 54.

Не согласившись с такими решением и предписанием, а также действиями по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в части маршрута № 52, ООО «Спринтер» обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании их незаконными.

Руководствуясь частью 1 статьи 198, частью 4 статьи 200, частями 2 и 3 статьи 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частью 1 статьи 15, статьями 22, 23, 39, 41.1 Закона о защите конкуренции, Положением об организации пассажирских перевозок автомобильным и наземным электрическим транспортом в городе Чебоксары, утвержденным решением Чебоксарского городского Собрания депутатов от 03.06.2005 № 1644, суд первой инстанции отказал в удовлетворении заявленных требований, при этом исходил из правомерности действий Управления и принятых им решения и предписания.

Первый арбитражный апелляционный суд руководствовался аналогичными нормами права, а также статьями 65, 71 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, пунктом 20 статьи 4, статьей 47.1 Закона о защите конкуренции, пунктом 8 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства», согласился с позицией суда первой инстанции и оставил его решение без  изменения.

Рассмотрев кассационную жалобу, Федеральный арбитражный суд Волго-Вятского округа не нашел оснований для отмены принятых судебных актов.

По общему правилу арбитражный суд кассационной инстанции проверяет законность решений, постановлений, принятых арбитражными судами первой и апелляционной инстанций, исходя из доводов, содержащихся в кассационной жалобе и возражениях относительно жалобы (пункт 1 статьи 286 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации). В связи с изложенным окружной суд рассмотрел те доводы заявителя, которые содержатся в кассационной жалобе.

Согласно части 1 статьи 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.

На основании подпункта 7 пункта 1 статьи 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения относятся к вопросам местного значения.

В соответствии с Федеральным законом от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», Законом Чувашской Республики от 29.12.2003 № 48 «Об организации пассажирских перевозок автомобильным и наземным электрическим транспортом в Чувашской Республике», с целью совершенствования системы управления пассажирскими перевозками в городе Чебоксары решением Чебоксарского городского Собрания депутатов от 03.06.2005 № 1644 утверждено Положение об организации пассажирских перевозок автомобильным и наземным электрическим транспортом в городе Чебоксары (далее – Положение).

Положение действует на всей территории города Чебоксары, регламентирует взаимоотношения органа местного самоуправления с органами исполнительной власти Российской Федерации, Чувашской Республики, юридическими и физическими лицами, осуществляющими в установленном порядке пассажирские перевозки автомобильным и наземным электрическим транспортом в городе и является обязательным для всех юридических и физических лиц, независимо от формы собственности, осуществляющих перевозки пассажиров автобусами, троллейбусами, маршрутными такси по маршрутам городского пассажирского транспорта.

Требования Положения распространяются на отношения, связанные с предоставлением и пользованием услугами городского пассажирского транспорта, выполнению работ в области обеспечения деятельности городского пассажирского транспорта, в осуществлении которых участвуют органы местного самоуправления, автотранспортные предприятия, пользователи услугами городского пассажирского транспорта.

Согласно пунктам 3.1, 3.3 Положения организатором (заказчиком) пассажирских перевозок по городским маршрутам, выполняемых автомобильным и наземным электрическим транспортом в городе Чебоксары, выступает Администрация. Городские маршруты разрабатываются и вводятся в маршрутную сеть города в соответствии с Положением Администрацией на основании изучения потребностей населения в перевозках, предложений населения и перевозчиков.

В силу пункта 6.2 Положения маршруты пассажирского транспорта утверждаются распоряжением главы Администрации города.

Администрация в пределах своих полномочий осуществляет, в том числе, формирование рациональной маршрутной сети города Чебоксары; принятие решений об открытии новых маршрутов, изменении или закрытии существующих городских маршрутов; проведение конкурса на право эксплуатации городских маршрутов перевозчиками; заключение и расторжение договоров (контрактов) с перевозчиками на осуществление перевозок пассажиров; изучение потребностей населения в перевозках, определение основных мест концентрации пассажиров, организация остановочных пунктов.

В соответствии со статьей 41 Устава города Чебоксары администрация города – это орган местного самоуправления города Чебоксары, наделяемый полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами Чувашской Республики.

Согласно пункту 1 части 1, части 4 статьи 43 Устава города Чебоксары глава Администрации осуществляет общее руководство деятельностью администрации города Чебоксары, ее структурных подразделений по решению всех вопросов, отнесенных к компетенции администрации; в пределах своих полномочий, установленных федеральными законами, законами Чувашской Республики, настоящим Уставом, нормативными правовыми актами Чебоксарского городского Собрания депутатов, издает постановления администрации города Чебоксары по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления города Чебоксары федеральными законами и законами Чувашской Республики, а также распоряжения администрации города Чебоксары по вопросам организации работы администрации города Чебоксары.

Следовательно, суды пришли к правильным выводам о том, что организация транспортного обслуживания населения в городе Чебоксары относится к вопросам местного значения; органом, наделенным полномочиями по решению вопросов местного значения, является Администрация; руководство деятельностью Администрации по решению всех вопросов, отнесенных к ее компетенции, осуществляет глава Администрации, который, в свою очередь, уполномочен издавать постановления по вопросам местного значения, в том числе в транспортной сфере.

Согласно пункту 3.7 Положения предоставление маршрута для эксплуатации перевозчиком осуществляется на основе конкурса, порядок проведения которого установлен постановлением Администрации от 16.01.2008 № 9.

В силу пункта 7.1 Положения заказ на перевозки пассажиров размещается между перевозчиками в установленном законодательством порядке на конкурсной основе, в том числе муниципальный заказ – исключительно на конкурсной основе среди специализированных транспортных организаций в пределах установленных республиканским бюджетом Чувашской Республики и бюджета города Чебоксары размеров компенсаций.

Согласно пункту 7 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия), в частности запрещается предоставление государственной или муниципальной преференции в нарушение требований, установленных главой 5 настоящего Федерального закона.

Государственные или муниципальные преференции – предоставление федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями отдельным хозяйствующим субъектам преимущества, которое обеспечивает им более выгодные условия деятельности, путем передачи государственного или муниципального имущества, иных объектов гражданских прав либо путем предоставления имущественных льгот (пункт 20 статьи 4 Закона о защите конкуренции).

Порядок предоставления муниципальной преференции предусмотрен главой 5 Закона о защите конкуренции и представляет собой порядок согласования такой преференции с антимонопольным органом.

Вместе с тем суды правильно указали, что пункт 7 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции введен в действие Федеральным законом от 17.07.2009 № 164-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Как установили суды и следует из материалов дела, на основании распоряжения Администрации от 04.05.2005 № 1539-р индивидуальному предпринимателю Петрову Ю.Г. предоставлено право осуществлять работу на автобусном маршруте № 52 в режиме маршрутного такси.

Во исполнение распоряжения от 04.05.2005 № 1539-р орган местного самоуправления и ИП Петров Ю.Г. заключили договор № 34, предметом которого стало осуществление перевозок пассажиров и багажа на автобусном маршруте № 52.

Постановлением Администрации от 11.08.2006 № 145 утвержден реестр маршрутов общественного пассажирского транспорта города Чебоксары, согласно которому маршрут № 52 закреплен за индивидуальным предпринимателем Петровым Ю.Г.

Администрация и ООО «Спринтер» заключили договор от 23.01.2008 № 20 на осуществление перевозок пассажиров и багажа на автобусном маршруте № 52 в режиме маршрутного такси сроком действия 5 лет.

Распоряжением от 10.11.2008 № 4082-р Администрация предоставила ООО «Спринтер» право осуществления работ на маршруте № 52.

Основанием для издания распоряжения от 10.11.2008 № 4082-р стало изменение организационной-правовой формы перевозчика, осуществляющего перевозку пассажиров на автобусном маршруте № 52: Петров Ю.Г. является единственным участником и генеральным директором ООО «Спринтер»; все пассивы и активы ИП Петрова Ю.Г. переданы полному правопреемнику прав и обязанностей – ООО «Спринтер» согласно передаточному акту.

Однако действующим законодательством не предусмотрена возможность реорганизации индивидуального предпринимателя в общество с ограниченной ответственностью.

Прекращение Петровым Ю.Г. деятельности в качестве индивидуального предпринимателя влечет прекращение договорных отношений по осуществлению пассажирских перевозок по маршруту и является основанием для привлечения иного перевозчика на осуществление пассажирских перевозок по этому маршруту.

Вместо проведения конкурса на право осуществления пассажирских перевозок на маршруте № 52 Администрация заключила с ООО «Спринтер» договор от 23.01.2008, предоставив хозяйствующему субъекту преимущественные условия деятельности по отношению к иным хозяйствующим субъектам, осуществляющим свою деятельность на данном рынке услуг.

На основании изложенного суды пришли к правомерному выводу о том, что Администрация нарушила часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, поскольку заключила с ООО «Спринтер»  договор без проведения конкурса, то есть предоставила Обществу преимущественные условия деятельности на спорном маршруте по отношению к иным хозяйствующим субъектам, оказывающим аналогичные услуги.

При этом суды установили, что принятые антимонопольным органом по делу                  № 25-АМЗ-2011 ненормативные правовые акты Администрация не оспаривала, принимает меры для исполнения выданного ей предписания.

В соответствии со статьей 41.1 Закона о защите конкуренции дело о нарушении антимонопольного законодательства не может быть возбуждено и возбужденное дело подлежит прекращению по истечении трех лет со дня совершения нарушения антимонопольного законодательства, а при длящемся нарушении антимонопольного законодательства – со дня окончания нарушения или его обнаружения.

Суды пришли к правильному выводу о том, что выявленное нарушение антимонопольного законодательства, допущенное Администрацией, носит длящийся характер, поскольку не устранено до настоящего времени, в связи с чем сроки, установленные вышеприведенной правовой нормой, на день возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства (приказ антимонопольного органа от 01.03.2011 № 58) не истекли, поэтому оснований для прекращения производства по делу у Управления не было.

В соответствии со статьями 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.

Согласно статье 47.1 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган по ходатайству лиц, участвующих в деле, или по собственной инициативе в порядке, установленном антимонопольным органом, в целях полного, всестороннего и объективного рассмотрения дел вправе объединить в одно производство два и более дела о нарушении антимонопольного законодательства, а также выделить в отдельное производство одно или несколько дел.

Основания для прекращения рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства перечислены в статье 48 Закона о защите конкуренции.

Таким образом, ссылка Общества на то, что ПК «ЧПАП № 2» отказался от требования в части маршрута № 52 и просил прекратить производство по делу о нарушении антимонопольного законодательства в данной части, на основании указанных норм признается несостоятельной; заявленное ПК «ЧПАП № 2» ходатайство не свидетельствует об отсутствии в действиях Администрации нарушения и не является основанием для прекращения производства по делу.

Довод Общества об отсутствии конкуренции на предоставленном ему маршруте отклоняется, как основанный на неверном толковании норм Закона о защите конкуренции.

Выводы судов о ничтожности заключенного договора не привели к принятию неправосудных судебных актов.

Оснований для отмены обжалуемых судебных актов по приведенным в кассационной жалобе доводам не имеется.

Доводы ООО «Спринтер», изложенные в кассационной жалобе, проверены судом округа в полном объеме и отклоняются, поскольку основаны на неправильном толковании норм права, направлены на иную оценку исследованных судами первой и апелляционной инстанций доказательств и сделанных на их основе выводов, что в силу статьи 286 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в полномочия кассационной инстанции не входит.

Арбитражный суд Чувашской Республики – Чувашии и Первый арбитражный апелляционный суд правильно применили нормы материального права и не допустили нарушений норм процессуального права, являющихся в любом случае основаниями для отмены принятых судебных актов в силу части 4 статьи 288 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Кассационная жалоба Общества удовлетворению не подлежит.

В соответствии со статьей 110 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации расходы по уплате государственной пошлины по кассационной жалобе в сумме 1000 рублей подлежат отнесению на заявителя.

Руководствуясь пунктом 1 части 1 статьи 287 и статьей 289 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Федеральный арбитражный суд Волго-Вятского округа

ПОСТАНОВИЛ:

решение Арбитражного суда Чувашской Республики – Чувашии от 04.06.2012 и постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 23.10.2012 по делу                    № А79-1532/2012 оставить без изменения, кассационную жалобу общества с ограниченной ответственностью «Спринтер» – без удовлетворения.

Расходы по уплате государственной пошлины в сумме 1000 рублей, связанной с рассмотрением кассационной жалобы, отнести на общество с ограниченной ответственностью «Спринтер».

Постановление арбитражного суда кассационной инстанции вступает в законную силу со дня его принятия.

Председательствующий

И.Л. Забурдаева

Судьи

Н.Ю. Башева

А.И. Чиграков