



ПЕРВЫЙ АРБИТРАЖНЫЙ АПЕЛЛЯЦИОННЫЙ СУД

Березина ул., д. 4, г. Владимир, 600017
<http://1aas.arbitr.ru>, тел/факс: (4922) телефон 44-76-65, факс 44-73-10

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

г. Владимир

11 марта 2014 года

Дело № А79-101/2013

Резолютивная часть постановления объявлена 03.03.2014.
Постановление в полном объеме изготовлено 11.03.2014.

Первый арбитражный апелляционный суд в составе:
председательствующего судьи Захаровой Т.А.,
судей Смирновой И.А., Рубис Е.А.,
при ведении протокола судебного заседания секретарем судебного заседания Рышковской Я.И.,
рассмотрел в открытом судебном заседании апелляционную жалобу администрации города Чебоксары на решение Арбитражного суда Чувашской Республики-Чувашии от 18.11.2013 по делу № А79-101/2013, принятое судьей Бойко О.И. по заявлениям общества с ограниченной ответственностью «ВВС» (Чувашская Республика, г. Чебоксары, ул. Крупской, д. 18; ИНН 2128040226, ОГРН 1022101133812) и администрации города Чебоксары о признании незаконными решения и предписания Управления Федеральной антимонопольной службы по Чувашской Республике-Чувашии от 03.12.2012 по делу № 145/05-АМЗ-2012,

без участия лиц,

и установил:

общество с ограниченной ответственностью «ВВС» (далее – ООО «ВВС», Общество) и администрация г.Чебоксары (далее – орган местного самоуправления) о признании незаконными решения и предписания Управления Федеральной антимонопольной службы по Чувашской Республике-Чувашии от 03.12.2012 по делу № 145/05-АМЗ-2012.

К участию в рассмотрении дела в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечен индивидуальный предприниматель Мишин Михаил Георгиевич (далее – предприниматель, Мишин М.Г.).

Решением Арбитражного суда Чувашской Республики-Чувашии от 18.11.2013 в удовлетворении заявленных требований отказано.

Не согласившись с принятым судебным актом, администрация г.Чебоксары обратилась 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 орган местного самоуправления указывает на неполное исследование обстоятельств, имеющих значение для дела, несоответствие выводов суда, изложенных в решении, обстоятельствам дела, неправильное применение норм материального права.

По мнению администрации г.Чебоксары, в рассматриваемом случае отношения между сторонами носят гражданско-правовой характер и не затрагивают сферу, подлежащую регулированию антимонопольным законодательством.

Лица, участвующие в деле, о дате, времени и месте судебного заседания, извещены надлежащим образом, в том числе публично путем размещения информации о дате, времени и месте судебного заседания на сайте Первого арбитражного апелляционного суда, представителей в судебное заседание не направили.

В соответствии со статьями 123, 156, 266 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 10.09.2012 в Управление поступило заявление Мишина М.Г. о бездействии администрации г.Чебоксары, выразившемся в нерассмотрении его заявления о заключении временного договора на осуществление пассажирских перевозок по городскому маршруту № 44 на период до проведения конкурса на право осуществления пассажирских перевозок автомобильным транспортом.

С целью проверки поступившей информации, на основании приказа руководителя от 30.10.2012 № 453 Управление возбудило дело № 145/05-АМЗ-2012 по признакам нарушения антимонопольного законодательства.

По результатам проверки антимонопольный орган 03.12.2012 вынес

решение № 145/05-АМЗ-2012, которым признал администрацию г.Чебоксары нарушившей часть 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», что выразилось в незаконном бездействии в связи с неоправданно длительным по времени непроведением конкурса на осуществление пассажирских перевозок, в создании преимущественных условий деятельности ООО «ВВС», препятствованием осуществлению деятельности индивидуальному предпринимателю Мишину М.Г. на рынке внутригородских пассажирских перевозок в связи с незаключением с ним временного договора на период проведения конкурса.

Одновременно Управление выдало органу местного самоуправления предписание заключить временный договор с ИП Мишиным М.Г. на право осуществлять перевозки на маршруте № 44 на период до проведения повторного конкурса и выявления победителя в срок до 13.01.2013 (пункт 1). Объявить и провести открытый конкурс на право осуществления пассажирских перевозок автомобильным транспортом по маршруту регулярных пассажирских перевозок № 44 в г.Чебоксары. в соответствии с действующим законодательством, в срок до 25.01.2013 (пункт 2). Сообщить об исполнении настоящего предписания в антимонопольный орган в срок до 03.02.2013 (пункт 3).

Не согласившись с решением и предписанием антимонопольного органа, администрация г.Чебоксары и ООО «ВВС» оспорили указанные ненормативные правовые акты в судебном порядке.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд первой инстанции руководствовался статьями 193, 200, 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, положениями Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», постановлением Пленума Высшего Арбитражного суда Российской Федерации от 30.06.2008 № 30 и исходил из того, что антимонопольный орган доказал 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 соответствующий 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.

Согласно 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). Перечень конкретных нарушений приведен в пунктах 1-7 настоящей статьи.

Закрепленные приведенной нормой запреты распространяются, 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.

Согласно разъяснениям Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, изложенным в пункте 8 постановления от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства», при рассмотрении дел, связанных с нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, арбитражные суды должны учитывать следующее: если антимонопольным органом доказано, что акты, действия (бездействие) приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, а соответствующим органом не указана конкретная норма федерального закона, разрешившая данному органу принять оспариваемый акт, осуществить действия (бездействие), заявленные требования подлежат удовлетворению.

Решением Чебоксарского городского Собрания депутатов Чувашской Республики от 03.06.2005 № 1644 утверждено Положение об организации пассажирских перевозок автомобильным и наземным электрическим транспортом в г.Чебоксары (далее – Положение № 1644), согласно пункту 3.1 которого организатором (заказчиком) пассажирских перевозок по городским маршрутам, выполняемых автомобильным и наземным электрическим транспортом в г.Чебоксары, выступает администрация г.Чебоксары.

В силу пункта 3.7 Положения № 1644 предоставление маршрута для эксплуатации перевозчиком осуществляется на основе конкурса, порядок проведения которого регламентируется постановлением администрации г.Чебоксары.

Пунктом 7.1 Положения № 1644 установлено, что заказ на перевозки пассажиров размещается между перевозчиками в установленном законодательством порядке на конкурсной основе (в редакции от 08.09.2011 - организация транспортного обслуживания населения осуществляется в установленном законодательством порядке посредством формирования и размещения заказа, в том числе муниципального заказа, на перевозки

пассажирам по утвержденным администрацией г.Чебоксары маршрутам и расписаниям движения).

На основании пункта 6.2 Положения № 1644 администрация г.Чебоксары в пределах своих полномочий осуществляет, в том числе проведение конкурса на право эксплуатации городских маршрутов перевозками; заключение и расторжение с перевозчиками договоров на осуществление пассажирских перевозок.

Положениями пунктов 10.1 и 10.2 Положения № 1644 установлено, что отношения между организатором и перевозчиком строятся на основе договора.

Таким образом, перевозчики, привлекаемые администрацией г.Чебоксары для работы на маршруте, вправе осуществлять эту деятельность на основании заключенного между сторонами договора.

В соответствии с пунктом 7.4 Положения № 1644, администрация г.Чебоксары назначает перевозчика на определённый городской маршрут без проведения конкурса на период до проведения очередного конкурса, но не более чем на 6 месяцев, в 30-дневный срок со дня наступления одного из следующих обстоятельств:

- досрочное расторжение договора на осуществление пассажирских перевозок, заключенного между администрацией города Чебоксары и перевозчиком;
- признание конкурса несостоявшимся;
- приостановление действия или аннулирование лицензии перевозчика, осуществляющего перевозки пассажиров по определенному маршруту.

Осуществляя проверочные мероприятия, антимонопольный орган установил, что на официальном сайте администрации г.Чебоксары была размещена информация о проведении в мае 2011 года открытого конкурса на право осуществления пассажирских перевозок автомобильным транспортом по маршрутам регулярных перевозок в г.Чебоксары.

12.05.2011 и 16.05.2011 администрация г.Чебоксары провела открытый конкурс на право осуществления пассажирских перевозок автомобильным транспортом по маршрутам регулярных перевозок в городе Чебоксары.

Согласно протоколам конкурсной комиссии от 12.05.2011 № 10 и от 16.05.2011 № 11 заявки на участие в открытом конкурсе по лоту № 27 (маршрут 44) не поступали, в связи с чем конкурс по указанному лоту признан несостоявшимся.

До проведения открытого конкурса на право осуществления автомобильных пассажирских перевозок по маршруту 44 в г.Чебоксары указанные перевозки осуществляло ООО «ВВС» на основании договора, который в судебном порядке признан незаключенным (решение Арбитражного суда Чувашской Республики от 22.03.2012 по делу № А79-1051/2012).

15.05.2012 на официальном сайте в сети Интернет администрация г.Чебоксары разместила объявление о приеме заявлений перевозчиков на осуществление пассажирских перевозок автомобильным транспортом на период до проведения повторного конкурса и выявления победителя, но не более чем на 6 месяцев.

18.05.2012 индивидуальный предприниматель Мишин М.Г. обратился в орган местного самоуправления с заявлением о заключении договора на обслуживание маршрута № 44 на период до проведения конкурса, но не более чем на 6 месяцев.

Администрация г.Чебоксары подготовила и разместила на официальном сайте в сети Интернет проект постановления о назначении Мишина М.Г. перевозчиком на автобусном маршруте № 44 в г.Чебоксары.

Вместе с тем, 31.05.2011 администрация г.Чебоксары уведомила ООО «ВВС» о том, что оно вправе осуществлять пассажирские перевозки в г.Чебоксары по маршруту № 44 до проведения повторного открытого конкурса и выявления победителя.

Начиная с июня 2011 года орган местного самоуправления не провел открытый конкурс на право осуществления пассажирских перевозок автомобильным транспортом по маршрутам регулярных перевозок в г.Чебоксары в отведенный для организации и проведения такого конкурса шестимесячный срок.

Кроме того, в нарушение пункта 10.1 Положения № 1644 (договор с администрацией признан незаключенным) перевозчик ООО «ВВС» на момент рассмотрения антимонопольным органом дела № 145/05-АМЗ-2012, продолжал осуществлять перевозки пассажиров по маршруту № 44 в г.Чебоксары.

Установив фактические обстоятельства по делу, Управление пришло к верному заключению о том, что администрация г.Чебоксары в течение длительного времени необоснованно не проводила конкурс среди перевозчиков для работы на маршруте № 44, а также создала преимущественные условия хозяйствующему субъекту ООО «ВВС» для осуществления предпринимательской деятельности на рынке пассажирских перевозок, предоставив ему в приоритетном порядке длительный период времени для осуществления пассажирских перевозок по маршруту № 44 в г.Чебоксары.

Позиция органа местного самоуправления о том, что конкурс не был проведен в связи с оспариванием в судебном порядке Положения № 1644, а также длительной процедуры согласования нового проекта конкурсной документации, обоснованно признана состоятельной, поскольку согласно части 3 статьи 193 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации подача заявления в арбитражный суд не приостанавливает действие оспариваемого нормативного правового акта.

Из материалов дела следует, что в рамках арбитражного дела № А79-

5573/2011 было проверено на соответствие положениям действующего законодательства постановление администрации г.Чебоксары от 16.01.2008 № 9 «Об утверждении Положения о порядке проведения открытого конкурса на право осуществления пассажирских перевозок автомобильным транспортом по маршрутам регулярных перевозок в г.Чебоксары» (с изменениями, внесенными постановлением от 13.01.2011 № 3).

Вступившим в законную силу решением Арбитражного суда Чувашской Республики от 14.11.2011 по делу № А79-5573/2011 постановление администрации г.Чебоксары от 16.01.2008 № 9 признано нормативным правовым актом, соответствующим правовым нормам Гражданского кодекса Российской Федерации и положениям Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения».

Из вышеизложенного следует, что администрация г.Чебоксары не исполнила возложенную на нее законодателем обязанность провести открытый конкурс на право осуществления пассажирских перевозок автомобильным транспортом по маршрутам регулярных перевозок в г.Чебоксары, в том числе и по маршруту № 44.

Всесторонне и полно исследовав обстоятельства, имеющие значение для дела, оценив по правилам статьи 71 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации представленные в материалы дела доказательства в их взаимосвязи и совокупности, применив нормы материального права, суд первой инстанции пришел к обоснованному выводу о том, что орган местного самоуправления нарушил запреты части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, что доказано документально.

В связи с этим у Управления имелись основания для принятия оспариваемого решения и выдачи предписания.

Оспариваемые решение и предписание приняты уполномоченным органом, соответствуют Закону о защите конкуренции и не нарушают права и законные интересы органа местного самоуправления в сфере экономической деятельности, что в силу части 3 статьи 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации влечет отказ в удовлетворении заявленных требований.

Установив, что 03.04.2013 администрация г.Чебоксары провела конкурс на право осуществления пассажирских перевозок автомобильным транспортом на маршруты регулярных перевозок г.Чебоксары, что подтверждается протоколом рассмотрения заявок от 03.04.2013 № 2, суд первой инстанции правомерно указал, что предписание Управления от 29.11.2012 по делу № 144/05-АМЗ-2012 утратило свою актуальность.

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 органа местного самоуправления признается не подлежащей удовлетворению как основанная на неверном толковании норм действующего законодательства.

Доводам заявителя апелляционной жалобы судом первой инстанции дана надлежащая оценка, и они признаны несостоятельными и противоречащими материалам дела. Оснований для признания их обоснованными не усматривает и суд апелляционной инстанции.

В соответствии с подпунктом 1 пункта 1 статьи 333.37 Налогового кодекса Российской Федерации администрация г.Чебоксары освобождена от уплаты государственной пошлины.

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 18.11.2013 по делу № А79-101/2013 оставить без изменения, апелляционную жалобу администрации города Чебоксары – 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

И.А. Смирнова

Е.А. Рубис