



## 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

### П О С Т А Н О В Л Е Н И Е

г. Владимир

11 марта 2014 года

Дело № А79-188/2013

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 12.11.2013 по делу № А79-188/2013, принятое судьей Бойко О.И. по заявлению администрации города Чебоксары о признании незаконными решения и предписания Управления Федеральной антимонопольной службы по Чувашской Республике-Чувашии от 29.11.2012 по делу № 144/05-АМЗ-2012,

без участия лиц,

и установил:

администрация г.Чебоксары (далее – орган местного самоуправления) 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 29.11.2012 по делу № 144/05-АМЗ-2012

К участию в рассмотрении дела в качестве третьих лиц, не заявляющих

самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечены индивидуальный предприниматель Васильев Владислав Георгиевич (далее – Васильев В.Г.), индивидуальный предприниматель Миронов Олег Владимирович (далее – Миронов О.В.).

Решением Арбитражного суда Чувашской Республики-Чувашии от 12.11.2013 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 антимонопольный орган рассмотрел гражданско-правовой спор, возникший между ИП Васильевым В.Г. и органом местного самоуправления, который не связан с законодательством о защите конкуренции.

В отзыве на апелляционную жалобу антимонопольный орган указывает на законность и обоснованность обжалуемого судебного акта, просит оставить его без изменения; ходатайствует о рассмотрении дела в отсутствие своего представителя.

В судебном заседании, состоявшемся 10.02.2014, представитель администрации г.Чебоксары в полном объеме поддержал доводы апелляционной жалобы, просил ее удовлетворить.

Индивидуальные предприниматели Васильев В.Г. и Миронов О.В. 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, в судебное заседание не явились, отзывы на апелляционную жалобу 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 21.08.2012 индивидуальный предприниматель Васильев В.Г. обратился в Управление с заявлением о

бездействии администрации г.Чебоксары, выразившемся в нерасмотрении его заявления о заключении временного договора на осуществление пассажирских перевозок по городскому маршруту № 34 на период до проведения конкурса на право осуществления пассажирских перевозок автомобильным транспортом по указанному маршруту.

С целью проверки поступившей информации на основании приказа руководителя от 30.10.2012 № 452 Управление возбудило дело № 144/05-АМЗ-2012 по признакам нарушения антимонопольного законодательства.

По результатам проверки комиссия Управления 29.11.2012 вынесла решение № 144/05-АМЗ-2012, которым признала действия администрации г.Чебоксары, выразившиеся в незаконном бездействии в связи с неоправданно длительным по времени непроведением конкурса на осуществление пассажирских перевозок, в создании преимущественных условий деятельности ИП Миронову О.В., препятствовании осуществлению деятельности ИП Васильеву В.Г. на рынке внутригородских пассажирских перевозок в связи с незаключением с ним временного договора на период до проведения конкурса нарушением части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Одновременно Управление выдало органу государственной власти предписание, которым предложило в срок до 13.01.2013 прекратить нарушение законодательства о защите конкуренции путем заключения с ИП Васильевым В.Г. временного договора на право осуществления пассажирских перевозок на маршруте № 34 на период до проведения повторного конкурса и выявления победителя; в срок до 25.01.2013 объявить и провести открытый конкурс на право осуществления пассажирских перевозок автомобильным транспортом по маршруту регулярных перевозок в г. Чебоксары № 34 в соответствии с действующим законодательством.

Не согласившись с решением и предписанием антимонопольного органа, администрация г.Чебоксары обратилась в арбитражный суд с настоящим заявлением.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд первой инстанции руководствовался статьями 198, 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, положениями Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» и исходил из того, что антимонопольный орган доказал законность и обоснованность оспариваемых ненормативных актов.

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.

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.

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 о признании недействующими или недействительными актов названных органов, о признании незаконными их действий (бездействия) по заявлениям антимонопольного органа, поданным в связи 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.

Таким образом, для соответствующей квалификации действий (бездействия) как нарушения антимонопольного законодательства (часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции) обязательно установление обстоятельств, подтверждающих реальные либо возможные последствия в виде ограничения конкуренции, создания определенных преимуществ и

дискриминации на определенном товарном рынке, а также выявление причинной связи между принятым актом и (или) совершенными действиями и такими последствиями.

Статья 4 Закона о защите конкуренции определяет конкуренцию как соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке; признаки ограничения конкуренции - сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке, отказ хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, от самостоятельных действий на товарном рынке, определение общих условий обращения товара на товарном рынке соглашением между хозяйствующими субъектами или в соответствии с обязательными для исполнения ими указаниями иного лица либо в результате согласования хозяйствующими субъектами, не входящими в одну группу лиц, своих действий на товарном рынке, иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке, а также установление органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, при участии в предоставлении таких услуг требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством Российской Федерации.

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 Положения № 1644 организатором (заказчиком) пассажирских перевозок по городским маршрутам, выполняемых автомобильным и наземным электрическим транспортом в г.Чебоксары, выступает администрация города Чебоксары.

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

Пунктом 7.1 Положения № 1644 предусмотрено, 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 пассажиров по утвержденным администрацией города 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.

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

Таким образом, перевозчики, привлекаемые органом местного самоуправления 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.

Суд первой инстанции установил, что 12.05.2011 и 16.05.2011 администрация г.Чебоксары провела открытый конкурс по определению перевозчика на право осуществления пассажирских перевозок автомобильным транспортом по маршрутам регулярных перевозок в городе Чебоксары.

Для участия в открытом конкурсе по маршруту № 34 подали заявки индивидуальные предприниматели Миронов О.В., Иванов Р.П. и Ярцун Л.М.

По результатам рассмотрения заявок конкурсная комиссия органа местного самоуправления отклонила все поступившие заявки и признала конкурс несостоявшимся.

С июня 2011 года и до осуществления антимонопольным органом проверочных мероприятий по делу № 144/05-АМЗ-2012 администрация г.Чебоксары повторно не провела конкурс на право осуществления пассажирских перевозок автомобильным транспортом по маршрутам регулярных перевозок в городе Чебоксары.

Следовательно, органом местного самоуправления не соблюден шестимесячный срок для организации и проведения конкурса, что



позволило индивидуальному предпринимателю Миронову О.В. в течение длительного времени осуществлять автомобильные перевозки пассажиров на маршруте № 34 в г.Чебоксары (без договора).

Довод органа местного самоуправления о том, что непроведение повторного конкурса связано с оспариванием перевозчиками в судебном порядке Положения о порядке проведения открытого конкурса, обоснованно признан судом первой инстанции несостоятельным.

В соответствии с частью 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 дела № А79-5573/2011 ПК «ЧПАП № 2» оспаривал 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 учетом изменений, внесенных постановлением от 13.01.2011 № 3).

Вступившим в законную силу решением Арбитражного суда Чувашской Республики от 14.11.2011 по делу № А79-5573/2011 заявителю отказано в удовлетворении заявления; постановление администрации г.Чебоксары от 16.01.2008 № 9 признано соответствующим Гражданскому кодексу Российской Федерации и Федеральному закону от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения».

Вопрос о разработке и согласовании нового Положения о порядке проведения открытого конкурса не имеет отношения к рассматриваемому делу.

При установленных фактических обстоятельствах антимонопольный орган пришел к верному заключению о несоблюдении в течение длительного времени администрацией г.Чебоксары принципа конкурсного отбора перевозчиков для работы на городских маршрутах, в том числе маршруте № 34.

При этом установлено, что 15.05.2012 на официальном сайте в сети Интернет администрация г.Чебоксары разместила объявление о приеме с 16.05.2012 до 18.05.2012 заявлений перевозчиков на осуществление пассажирских перевозок на период до проведения повторного конкурса и выявления победителя, но не более чем на 6 месяцев.

15.05.2012 индивидуальный предприниматель Васильев В.Г. обратился в орган местного самоуправления с заявлением о согласии заключить договор на обслуживание маршрута № 34 на период до проведения конкурса, но не более чем на 6 месяцев.

Орган местного самоуправления подготовил и разместил на официальном сайте в сети Интернет проект постановления о назначении ИП Васильева В.Г. перевозчиком на автобусный маршрут № 34 в

г.Чебоксары, однако договор с индивидуальным предпринимателем Васильевым В.Г. не заключил.

Вместо этого 31.05.2011 администрация г.Чебоксары направила ИП Миронову О.В. (ранее осуществлял перевозки пассажиров по маршруту № 34) уведомление о том, что он вправе осуществлять пассажирские перевозки по маршруту № 34 в г.Чебоксары на период до проведения повторного конкурса и выявления победителя.

Таковыми действиями орган местного самоуправления создал преимущественные условия ИП Миронову О.В. для осуществления предпринимательской деятельности на рынке пассажирских перевозок.

Всесторонне и полно исследовав обстоятельства, имеющие значение для дела, оценив представленные в материалы дела доказательства по правилам статьи 71 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, применив нормы материального права, суд первой инстанции пришел к обоснованному выводу о том, что оспариваемое 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.

Администрация г.Чебоксары нарушила запреты, установленные частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Поскольку антимонопольный орган доказал ограничение конкуренции на рынке автомобильных пассажирских перевозок в результате непроведения открытого конкурса на право осуществлять пассажирские перевозки по маршруту № 34 в г.Чебоксары, Арбитражный суд Чувашской Республики-Чувашии законно и обоснованно отказал органу местного самоуправления 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 при обращении в арбитражный суд.

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 12.11.2013 по делу № А79-188/2013 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