



ВЫСШИЙ АРБИТРАЖНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации

№ 13371/10

Москва

31 мая 2011 г.

Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего – Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации Иванова А.А.;

членов Президиума: Бациева В.В., Валявиной Е.Ю., Витрянского В.В., Гвоздилиной О.Ю., Горячевой Ю.Ю., Исайчева В.Н., Козловой О.А., Сарбаша С.В., Юхнея М.Ф. –

рассмотрел заявление администрации города Смоленска о пересмотре в порядке надзора постановления Федерального арбитражного суда Центрального округа от 28.07.2010 по делу № А62-8552/2009 Арбитражного суда Смоленской области.

В заседании приняли участие представители:

от заявителя – администрации города Смоленска – Молоткова М.С.;

от Управления Федеральной антимонопольной службы по Смоленской области – Демин А.А., Епейкин В.П., Шилина Е.В.

Заслушав и обсудив доклад судьи Гвоздилиной О.Ю., а также объяснения представителей участвующих в деле лиц, Президиум установил следующее.

Администрация города Смоленска (далее – администрация, заявитель) обратилась в Арбитражный суд Смоленской области с заявлением о признании незаконным решения Управления Федеральной антимонопольной службы по Смоленской области (далее – управление) от 11.09.2009 № 2765/03 по делу № 28-09, которым действия администрации, выразившиеся в не предусмотренном Положением о конкурсном отборе на право заключения договоров использования муниципальных маршрутов пассажирского автотранспорта, утвержденном постановлением администрации от 08.08.2008 № 1111-адм (далее – Положение о конкурсном отборе), объединении в извещении о проведении конкурса на право заключения договоров использования муниципальных маршрутов пассажирского автотранспорта (опубликовано 11.08.2009 в газете «Рабочий путь» № 175) муниципальных маршрутов пассажирского автотранспорта в лоты, признаны нарушающими пункт 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) в части принятия акта, который может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции путем необоснованного препятствования осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами.

Решением Арбитражного суда Смоленской области от 24.03.2010 заявленное требование удовлетворено.

Федеральный арбитражный суд Центрального округа постановлением от 28.07.2010 решение суда первой инстанции отменил, в удовлетворении требования отказал.

В заявлении, поданном в Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, о пересмотре постановления суда кассационной инстанции в

порядке надзора администрация просит его отменить, ссылаясь на нарушение судом единообразия в толковании и применении норм права.

В отзыве на заявление управление просит оставить обжалуемый судебный акт без изменения как соответствующий действующему законодательству.

Проверив доводы, изложенные в заявлении, отзыве на него и выступлениях присутствующих в заседании представителей участвующих в деле лиц, Президиум считает, что заявление подлежит удовлетворению по следующим основаниям.

Администрация разместила в газете «Рабочий путь» от 11.08.2009 № 175 извещение о проведении конкурса на право заключения договоров использования муниципальных маршрутов пассажирского автотранспорта. Предмет конкурса определен путем формирования лотов: каждый лот объединяет два муниципальных маршрута с указанием их наименования, количества транспортных средств, вместимости транспортных средств (либо до 18, либо свыше 30 мест), режима работы на маршруте.

В управление поступило коллективное обращение индивидуальных предпринимателей о наличии в данном извещении признаков нарушения антимонопольного законодательства. По их мнению, включение в извещение лотов, состоящих из двух маршрутов, обязывает победителя конкурса заключать два договора на использование двух маршрутов, что противоречит Положению о конкурсном отборе.

Решением от 11.09.2009 № 2765/03 управление признало действия администрации нарушающими пункт 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Суд первой инстанции, удовлетворяя заявленное требование, исходил из того, что администрация, осуществляя бюджетные расходы по содержанию находящихся в ее ведении дорог, вправе самостоятельно регулировать вопросы транспортного обслуживания населения, в том числе передавать перевозчикам на обслуживание муниципальную

маршрутную сеть (городские маршруты пассажирского транспорта) на конкурсной основе, устанавливать порядок распределения маршрутов городского пассажирского транспорта, определять условия проводимого конкурса в целях обеспечения бесперебойного и безопасного процесса транспортного обслуживания населения. Решение упомянутых вопросов одновременно отнесено и к полномочиям, и к обязанностям администрации согласно положениям Конституции Российской Федерации, частей 1 и 3 статьи 7, подпункта 1 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон о местном самоуправлении), пункта 4 статьи 6 Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» (далее – Закон о безопасности дорожного движения).

Суд, признавая недоказанным вменяемое администрации нарушение, указал, что решение управления немотивировано.

Суд учел пояснения администрации, из которых следует, что для улучшения транспортного обслуживания населения, снижения аварийности на пассажирском транспорте, оптимизации муниципальной маршрутной сети с учетом рекомендаций закрытого акционерного общества «Научно-исследовательский проектный институт территориального развития транспортной инфраструктуры», проводившего исследование пассажиропотоков в городе по различным маршрутам, заявитель разработал новую маршрутную сеть, а также определил высокорентабельные и низкорентабельные маршруты. Названные обстоятельства послужили основанием для включения администрацией в каждый лот по два маршрута: низкорентабельный и высокорентабельный.

Также суд отметил, что нормы Положения о конкурсном отборе не содержат предписаний, ограничивающих право заказчика и организатора конкурса на формирование в таком виде лотов для участия в конкурсе, а

ограничение при формировании лотов для проведения конкурса в виде включения в состав лотов продукции (товаров, работ, услуг), технологически не связанной с товарами, работами, услугами поставки, выполнение которых является предметом конкурса, администрацией соблюдено.

Кроме того, суд первой инстанции указал на возможность органов местного самоуправления ограничивать и контролировать деятельность хозяйствующих субъектов, осуществляющих пассажирские перевозки в части, касающейся соблюдения требований безопасности дорожного движения.

Отменяя решение суда первой инстанции и отказывая в удовлетворении заявленного требования, суд кассационной инстанции пришел к выводу о том, что администрация не имела права изменять предмет конкурса, названный в Положении о конкурсном отборе, а именно: формировать его лоты из двух муниципальных маршрутов пассажирского автотранспорта. Свою позицию суд кассационной инстанции обосновал тем, что необходимость осуществления перевозок сразу по двум маршрутам пассажирского автотранспорта накладывает дополнительные обременения на перевозчиков и существенно сужает круг лиц, имеющих возможность принять участие в торгах. Суд кассационной инстанции сделал вывод о том, что в акте администрации содержатся положения, которые приводят к ограничению конкуренции.

Между тем суд кассационной инстанции не учел следующего.

Согласно пункту 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления 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 необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами.

Вопросы местного значения решаются органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Законом о местном самоуправлении.

Как следует из подпункта 7 части 1 статьи 16 Закона о местном самоуправлении, к вопросам местного значения городского округа относятся создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа.

Решение данных вопросов органами местного самоуправления взаимосвязано с полномочиями по обеспечению безопасности дорожного движения, возложенными на них в соответствии с пунктом 4 статьи 6 Закона о безопасности дорожного движения и являющимися расходными обязательствами муниципальных образований.

Исходя из пунктов 1 и 2 статьи 86 Бюджетного кодекса Российской Федерации расходные обязательства муниципального образования возникают в результате принятия муниципальных правовых актов по вопросам местного значения и иным вопросам, которые в соответствии с федеральными законами вправе решать органы местного самоуправления, а также заключения муниципальным образованием (от имени муниципального образования) договоров (соглашений) по названным вопросам. Расходные обязательства муниципального образования устанавливаются органами местного самоуправления самостоятельно и исполняются за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита местного бюджета.

Согласно частям 1 и 3 статьи 7 Закона о местном самоуправлении по вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и

должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты, которые подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования.

Положение о конкурсном отборе утверждено постановлением администрации города Смоленска от 08.08.2008 № 1111-адм.

Во исполнение возложенных обязанностей и в рамках предоставленных законодательством полномочий администрация приняла указанный нормативно-правовой акт, регулирующий порядок проведения конкурса, провела подготовительные мероприятия по изучению спроса на рынке услуг пассажирских перевозок и формированию необходимых маршрутов и организовала проведение конкурса на право заключения договоров использования муниципальных маршрутов пассажирского автотранспорта в соответствии с Положением о конкурсном отборе.

Как следует из материалов дела, объединение администрацией маршрутов в лоты при решении местных вопросов, связанных с расходованием бюджета для муниципальных нужд, было обусловлено различным пассажиропотоком и произведено в целях обеспечения бесперебойного равномерного функционирования системы пассажирских перевозок по всем направлениям в черте города.

Суд первой инстанции, установив обстоятельства формирования маршрутов, а затем объединения их в лоты по принципу популярного и непопулярного в смысле спроса, пришел к правильному выводу о последовательности и обоснованности действий администрации в решении социально-значимых проблем населения городского округа по обеспечению пассажирских перевозок на всей территории, включая малонаселенные части города, и признал обоснованность нормативного акта.

Суд первой инстанции проверил доводы администрации о том, что формирование лотов проведено в соответствии с обязанностями по соблюдению конкурентных ограничений к торгам, поскольку в данном

случае запреты, содержащиеся в статьях 15 и 17 Закона о защите конкуренции, действуют совокупно, а специальные ограничения при торгах установлены дополнительно к общим запретам на ограничивающие конкуренцию акты различных органов.

На обязанность антимонопольного органа доказывать в арбитражном суде факт нарушения требований части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции указано в статьях 189 и 200 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации и в разъяснениях, содержащихся в пункте 8 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами положений антимонопольного законодательства» (далее – постановление от 30.06.2008 № 30).

Между тем управление не привело в своем решении и при рассмотрении дела в суде никаких мотивов и обоснований того, что объединение администрацией в одном лоте конкурса двух маршрутов городского пассажирского транспорта может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции между перевозчиками на стадии их участия в конкурсе.

Не было представлено в суд и доказательств необоснованности подобного порядка формирования лотов с учетом необходимости обеспечить оптимальный баланс между интересами отдельных перевозчиков по извлечению максимальной прибыли за счет осуществления перевозок лишь по прибыльным маршрутам и интересами города в целом.

В свою очередь, администрация, руководствуясь разъяснениями, данными в пункте 8 постановления от 30.06.2008 № 30, указала суду конкретные нормы ряда федеральных законов в обоснование установленного в Положении о конкурсном отборе порядка формирования лотов для обеспечения удовлетворения потребностей всех жителей города в пассажирских перевозках.

Администрация сформировала лоты на основе прогнозируемой рентабельности маршрутов таким образом, чтобы конкурс состоялся по каждому маршруту, а каждый лот предполагал возможность извлечения прибыли, отвечающей цели предпринимательской деятельности (статья 2 Гражданского кодекса Российской Федерации), с минимально возможными ее обременениями, не создавая необоснованных препятствий и не предоставляя неоправданных преимуществ никому из претендентов при проведении конкурса.

Следовательно, формирование в проведенном конкурсе лотов с включением двух маршрутов использовано для наиболее эффективного решения вопросов, отнесенных к самостоятельной компетенции органов местного самоуправления, и не направлено на ограничение свободы экономической деятельности хозяйствующих субъектов.

Поскольку вмененного управлением нарушения требований части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции со стороны администрации при организации конкурса не имелось, суд первой инстанции правомерно признал его решение недействительным.

Таким образом, обжалуемое постановление суда кассационной инстанции как нарушающее единообразие в толковании и применении арбитражными судами норм права, а также права и законные интересы неопределенного круга лиц или иные публичные интересы в соответствии с пунктами 1 и 3 части 1 статьи 304 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации подлежит отмене.

Вступившие в законную силу судебные акты арбитражных судов по делам со схожими фактическими обстоятельствами, принятые на основании нормы права в истолковании, расходящемся с содержащимся в настоящем постановлении толкованием, могут быть пересмотрены на основании пункта 5 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, если для этого нет других препятствий.

Учитывая изложенное и руководствуясь статьей 303, пунктом 5 части 1 статьи 305, статьей 306 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации

ПОСТАНОВИЛ:

постановление Федерального арбитражного суда Центрального округа от 28.07.2010 по делу № А62-8552/2009 Арбитражного суда Смоленской области отменить.

Решение Арбитражного суда Смоленской области от 24.03.2010 оставить без изменения.

Председательствующий

А.А. Иванов