



ВЫСШИЙ АРБИТРАЖНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации

№ 1838/13

Москва

25 июня 2013 г.

Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации
в составе:

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

членов Президиума: Абсалямова А.В., Андреевой Т.К., Бациева В.В.,
Горячевой Ю.Ю., Завьяловой Т.В., Иванниковой Н.П., Козловой О.А.,
Маковской А.А., Павловой Н.В., Першутова А.Г., Сарбаша С.В.,
Юхнея М.Ф. –

рассмотрел заявление муниципального унитарного предприятия
«Большемурашкинское пассажирское автотранспортное предприятие»
о пересмотре в порядке надзора постановления Первого арбитражного
апелляционного суда от 06.07.2012 и постановления Федерального
арбитражного суда Волго-Вятского округа от 01.11.2012 по делу
№ А43-15951/2011 Арбитражного суда Нижегородской области.

В заседании приняли участие представители заявителя – муниципального унитарного предприятия «Большемурашкинское пассажирское автотранспортное предприятие» (истца) – Бельский А.С., Хорошев В.П.

Заслушав и обсудив доклад судьи Горячевой Ю.Ю., а также объяснения представителя участвующего в деле лица, Президиум установил следующее.

Муниципальное унитарное предприятие «Большемурашкинское пассажирское автотранспортное предприятие» (далее – предприятие) обратилось в Арбитражный суд Нижегородской области с иском к муниципальному образованию «Княгининский район Нижегородской области» в лице администрации Княгининского района Нижегородской области (далее – администрация) о взыскании 631 200 рублей неосновательного обогащения, возникшего в связи с организацией транспортного обслуживания населения Княгининского района автобусными маршрутами № 107, 108, 109 и 110 в период с января по июль 2010 года (с учетом уточнения исковых требований в порядке, предусмотренном статьей 49 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации).

К участию в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечен Департамент транспорта Нижегородской области (правопреемник Департамента транспорта и связи Нижегородской области, далее – департамент транспорта).

Решением Арбитражного суда Нижегородской области от 20.03.2012 иск удовлетворен.

Постановлением Первого арбитражного апелляционного суда от 06.07.2012 решение от 20.03.2012 отменено, в иске отказано.

Федеральный арбитражный суд Волго-Вятского округа постановлением от 01.11.2012 постановление суда апелляционной инстанции от 06.07.2012 оставил без изменения.

В заявлении, поданном в Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, о пересмотре в порядке надзора постановлений судов апелляционной и кассационной инстанций предприятие просит их отменить, ссылаясь на нарушение единообразия в толковании и применении арбитражными судами норм права об обязательствах вследствие неосновательного обогащения, и оставить в силе решение суда первой инстанции.

В отзыве на заявление департамент транспорта также просит постановления судов апелляционной и кассационной инстанций отменить, решение суда первой инстанции оставить в силе.

Администрация в отзыве на заявление просит оспариваемые судебные акты оставить без изменения.

Проверив обоснованность доводов, изложенных в заявлении, отзывах на него и выступлении присутствующего в заседании представителя участвующего в деле лица, Президиум считает, что заявление подлежит удовлетворению по следующим основаниям.

Как установлено судами и усматривается из материалов дела, в связи с отсутствием у Княгининского района Нижегородской области собственного автотранспортного предприятия услуги по организации транспортного обслуживания населения данного района оказывались муниципальными автотранспортными организациями четырех других районов области.

Предприятие на протяжении многих лет выполняло на территории Княгининского района автотранспортные перевозки по маршрутам № 107, 108, 109 и 110, а его не покрытые за счет продажи билетов затраты до 2010 года включительно полностью возмещались за счет средств областного бюджета.

Согласно представленным в материалы дела паспортам этих маршрутов они одновременно имели статус пригородных и внутриобластных, были открыты в 1988, 1994 и 1998 годах по ходатайствам (письмам) администрации с разрешения соответствующих областных органов и организаций, отвечающих в указанные годы за вопросы транспортного обслуживания населения.

Маршруты являлись регулярными, осуществлялись по тарифам на перевозку пассажиров общественным транспортом, утвержденным правительством Нижегородской области. Расписание движения и остановочные пункты ежегодно, в том числе в 2010 году, согласовывались предприятием с администрацией.

Постановлением правительства Нижегородской области от 06.03.2009 № 100 утверждено Положение об организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом в пригородном и межмуниципальном сообщении на территории Нижегородской области (далее – Положение), а также рекомендовано органам местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области принять положения об организации транспортного обслуживания населения в границах муниципальных образований (пункт 3 Положения).

Администрация соответствующее положение для своего муниципального района не разработала и конкурс среди перевозчиков на транспортное обслуживание в 2010 году населения, проживающего на территории района, не провела.

Вместе с тем в ответ на запрос департамента транспорта администрация письмом от 24.11.2009 № 1282 сообщила, что в 2010 году продолжать автоперевозки в районе будут осуществлявшие их ранее перевозчики, в том числе предприятие.

Между департаментом транспорта (заказчиком) и предприятием (исполнителем) заключен договор от 12.01.2010 № 401-04-05/7

об обеспечении транспортного обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом на территории Нижегородской области в 2010 году. В приложении № 1 к этому договору указаны маршруты № 107–110 по территории Княгининского района и количество ежедневно выполняемых на каждом маршруте рейсов.

В отличие от прошлых лет, когда невозмещенные затраты предприятия полностью оплачивались за счет областного бюджета, упомянутым договором предусматривалась компенсация предприятию только выпадающих доходов от перевозки льготных категорий граждан, учащихся, студентов (пункт 2.2). Соответствующее обязательство департаментом транспорта было исполнено, выпадающие доходы возмещены.

При этом договор между администрацией и предприятием на организацию перевозок в 2010 году заключен не был.

В результате обслуживания в период с января по июль 2010 года населения Княгининского района по утвержденным тарифам на маршрутах № 107–110 у предприятия образовались убытки (невозмещенные затраты) в виде разницы между расходами по этим перевозкам и полученными доходами от продажи билетов и выплаченной за счет областного бюджета компенсацией.

Согласно протоколу рабочего совещания от 02.09.2010 № 401-04-01/2, проведенного департаментом транспорта с участием представителей предприятия, Княгининского и Большемурашкинского районов, решено организовать совместную проверку расходов предприятия на транспортное обслуживание жителей Княгининского района, оформить ее результаты актом и представить на повторное рассмотрение Земскому собранию Княгининского района для принятия им решения о размере денежных средств, выделяемых предприятию из бюджета района.

Проверка состоялась, размер расходов был установлен, о чем составлен акт от 08.09.2010. Однако представитель администрации его подписать отказался, Земское собрание Княгининского района решение о компенсации предприятию невозмещенных затрат не приняло, в связи с чем последнее обратилось в арбитражный суд с настоящим иском.

Удовлетворяя заявленное требование, суд первой инстанции исходил из того, что создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения между поселениями в границах муниципального района на основании пункта 6 части 1 статьи 15 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относится к вопросам местного значения муниципального района.

Статьей 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации определено предоставление субсидий на безвозмездной и безвозвратной основе из местного бюджета юридическим и физическим лицам в целях возмещения затрат или неполученных доходов в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг, выделяемых в случаях и порядке, предусмотренных решением представительного органа муниципального образования о местном бюджете и принимаемыми в соответствии с ним актами муниципальной администрации.

Поскольку администрация лишь в октябре 2010 года приняла положение о транспортном обслуживании населения района, в местном бюджете не были предусмотрены денежные средства на покрытие убытков перевозчиков и не заключен договор с предприятием ни как с победителем конкурса, ни как с единственным перевозчиком на 2010 год.

При таких обстоятельствах суд первой инстанции пришел к выводу о том, что администрация обязана компенсировать предприятию невозмещенные затраты, понесенные для выполнения социально-значимых

перевозок на территории района, находящегося в ее ведении, в связи с чем удовлетворил заявленный иск.

Отменяя решение суда первой инстанции, суд апелляционной инстанции руководствовался пунктами 2.1 и 2.2 Положения, в силу которых привлечение перевозчиков для осуществления регулярных пассажирских перевозок по установленным маршрутам допускается по результатам открытого конкурса или на условиях временного допуска сроком на один год. Перевозчик считается допущенным к осуществлению перевозок на определенном маршруте, если его права и обязанности возникли из договора, заключенного с заказчиком перевозок в соответствии с Положением.

Суд апелляционной инстанции, учитывая, что конкурс на маршруты № 107–110 не проводился и договоры между администрацией и предприятием не были заключены, счел деятельность последнего по перевозке пассажиров по этим маршрутам незаконной. Он указал, что применительно к смыслу и содержанию главы 60 Гражданского кодекса Российской Федерации осуществление предприятием незаконной деятельности лишает его права требовать возмещения не полученных в ходе этой деятельности доходов в виде неосновательного обогащения.

Суд кассационной инстанции согласился с выводом суда апелляционной инстанции.

Между тем судами апелляционной и кассационной инстанций не учтено следующее.

Осуществление транспортного обслуживания населения, проживающего в сельской местности, является обязательной и социально-значимой функцией публичной власти, выполняемой ею на постоянной основе и обусловленной жизненно важными потребностями и интересами людей, связанными с их неотъемлемыми правами и свободами, гарантированными государством (на жизнь, свободу передвижения, труд,

отдых, социальное обеспечение, охрану здоровья и медицинскую помощь, образование и т. д.).

Поэтому при отсутствии форс-мажорных обстоятельств деятельность по перевозке сельского населения автомобильным транспортом в любом случае прекращению не подлежит. Она не может утратить свой законный характер лишь из-за того, что администрация не выполнила возложенных на нее обязанностей и своевременно не приняла нормативный акт, направленный на организацию данной деятельности, не провела конкурс и не заключила договор с предприятием.

Незаконность бездействия администрации не влечет признания деятельности предприятия по осуществлению перевозок незаконной. Допущенные самой администрацией нарушения не могли быть положены судом в основу отказа предприятию в иске, поскольку никто не вправе извлекать преимущества из своего незаконного поведения, на что неоднократно обращал внимание Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (постановления от 13.01.2011 № 11680/10, от 06.09.2011 № 4905/11, от 14.02.2012 № 12035/11).

Признавая деятельность предприятия в целом незаконной, суды апелляционной и кассационной инстанций не ставили под сомнение правомерность заключенного между департаментом транспорта и предприятием договора и предусмотренного этим договором возмещения предприятию выпадающих доходов от перевозки льготных категорий граждан, которое выплачивается в соответствии с законодательством. Однако суды не учли, что в силу пункта 1 статьи 426 Гражданского кодекса Российской Федерации перевозка транспортом общего пользования является публичным договором, по условиям которого перевозчик обязан оказать соответствующую характеру его деятельности услугу в отношении каждого, кто к нему обратится. Следовательно, исходя из правовых оснований, технологических особенностей перевозочного процесса и его направленности на обслуживание населения района в

целом, перевозки льготных и не пользующихся льготами категорий пассажиров могли производиться транспортными средствами предприятия только одновременно, что также опровергает выводы судов о незаконности деятельности перевозчика.

Из материалов дела не усматривается, что нарушения, допущенные администрацией на этапе организации транспортного обслуживания населения, в данном случае повлекли или могли бы повлечь невыполнение требований Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции». Данные перевозки носят социальный характер, осуществляются по регулируемым тарифам и вследствие малого пассажиропотока являются убыточными. Ввиду объективной невозможности извлечения прибыли при осуществлении такого рода деятельности не имеется правовых оснований для вывода о том, что сам факт проведения конкурса мог способствовать появлению реальных конкурентов и привел бы к смене субъекта перевозочного процесса или изменению его условий. Доказательства обратного в материалы дела не представлены, напротив, имеется письмо администрации от 06.08.2010 № 979 к предприятию с просьбой о возобновлении перевозок по истечении спорного периода, получившее соответствующую правовую оценку суда первой инстанции.

Договор на организацию транспортного обслуживания населения района в 2010 году между администрацией и предприятием в надлежащем порядке в виде единого документа действительно не заключен.

Но услуги по перевозке оказывались предприятием по инициативе, с ведома и одобрения администрации в рамках ранее сложившихся между ними гражданско-правовых отношений, от продолжения которых администрация не отказывалась, о чем свидетельствуют представленная в дело переписка и иные документы (согласование расписаний, определение или изменение маршрутов и т. п.).

Вопросы организации транспортного обслуживания населения района в силу закона одновременно отнесены и к полномочиям, и к обязанностям администрации, поэтому необходимые для их решения денежные средства подлежали включению в расходы бюджета муниципального образования исходя из положений статей 6, 86 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Несоблюдение администрацией требований бюджетного законодательства при формировании расходной части собственного бюджета основанием для неоплаты полученных от предприятия услуг не является.

По существу, за счет предоставления предприятием услуг по перевозке администрация выполнила возложенные на нее публичные функции, которые относятся к расходным обязательствам муниципальных образований, на что обращалось внимание в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 31.05.2011 № 13371/10.

Поэтому отсутствие между предприятием и администрацией договора (контракта на оказание услуг для муниципальных нужд), обусловленное нарушениями со стороны самой администрации, не может служить основанием к отказу в компенсации предприятию не возмещенных ему затрат (расходов) на осуществление перевозок, которые являются социально-значимыми и необходимыми для населения услугами, подлежащими оказанию по утвержденным регулярным маршрутам и установленным тарифам в отношении всех, кто пожелает воспользоваться правом на проезд.

Указанные расходы материалами дела подтверждены, администрация письменно согласилась с их размером, равным уточненной предприятием цене иска.

При названных обстоятельствах оспариваемые постановления судов апелляционной и кассационной инстанций нарушают единообразие в

толковании и применении арбитражными судами норм права, поэтому в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 304 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации подлежат 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 Первого арбитражного апелляционного суда от 06.07.2012 и постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 01.11.2012 по делу № А43-15951/2011 Арбитражного суда Нижегородской области отменить.

Решение Арбитражного суда Нижегородской области от 20.03.2012 по названному делу оставить без изменения.

Председательствующий

А.А. Иванов