



Арбитражный суд
Ханты-Мансийского автономного округа - Югры

ул. Ленина д. 54/1, г. Ханты-Мансийск, 628011, тел. (3467) 33-54-25, сайт <http://www.hmao.arbitr.ru>

ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

РЕШЕНИЕ

г. Ханты-Мансийск

02 ноября 2012 г.

Дело № А75-5085/2012

Резолютивная часть решения объявлена 26 октября 2012 г.

Полный текст решения изготовлен 02 ноября 2012 г.

Арбитражный суд Ханты-Мансийского автономного округа - Югры в составе судьи Истоминой Л.С., при ведении протокола судебного заседания помощником судьи Яшуковой Н.Ю., рассмотрев в судебном заседании дело по заявлению Администрации города Когалыма к Управлению Федеральной антимонопольной службы по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре об оспаривании ненормативных правовых актов,

с участием представителей сторон:

от заявителя – Соломко В.В. по доверенности от 08.08.2012 № 04-25,

от заинтересованного лица – Тарханов И.А. по доверенности от 10.01.2012 № 10,

от открытого акционерного общества «Когалымпассажиравтотранс» – не явились,

от управления жилищно-коммунального хозяйства Администрации г. Когалыма – Соломко В.В. по доверенности от 12.09.2012,

у с т а н о в и л :

Администрация города Когалыма (далее – Администрация г. Когалыма) обратилась в арбитражный суд с заявлением к Управлению Федеральной антимонопольной службы по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре (далее – Управление ФАС, антимонопольный орган) о признании недействительными решения и предписания по делу № 05-09-068/2012 от 21.06.2012.

Определениями суда от 26.06.2012, от 03.09.2012 к участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований, привлечены открытое акционерное общество «Когалымпассажиравтотранс» (далее – ОАО «Когалымпассажироавтотранс»), управление жилищно-коммунального хозяйства

Администрации г. Когалыма (далее – управление ЖКХ Администрации г. Когалыма).

В судебном заседании представитель заявителя и управления жилищно-коммунального хозяйства Администрации г. Когалыма поддержал требования по основаниям, изложенным в заявлении (т. 1 л.д. 3-4) и письменных пояснениях, дополнениях к нему (т. 5 л.д. 11-15).

Представитель антимонопольного органа с заявленными требованиями не согласился по мотивам, приведенным в отзыве на заявление (т. 1 л.д. 27-31) и пояснении на дополнения (т. 5 л.д. 61-67), полагал, что оспариваемые ненормативные акты соответствуют закону и не нарушают прав и законных интересов заявителя.

Третье лицо – ОАО «Когалымпассажиравтотранс», извещенное о времени и месте судебного заседания, не обеспечило явку своих представителей в суд, отзыв на заявление не представило.

Заслушав лиц, участвующих в деле, и исследовав материалы дела, арбитражный суд не находит оснований для удовлетворения заявленных требований.

Как следует из материалов дела, в адрес обращения первого заместителя Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа - Югры А.М. Кима о рассмотрении обращения к Губернатору Ханты-Мансийского автономного округа - Югры Н.В. Комаровой коллектива ОАО «Когалымпассажиравтотранс» по конкурсному отбору на определение получателей субсидий за счет средств бюджета города Когалыма на возмещение затрат, связанных с оказанием услуг по пассажирским перевозкам автомобильным транспортом общего пользования на территории города Когалым в 2012 году (т. 3 л.д. 36), в отношении Администрации г. Когалыма приказом Управления ФАС № 0452 от 16.05.2012 возбуждено дело № 05-09-068/2012 по признакам нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В ходе рассмотрения дела установлено, что постановлением Администрации г. Когалыма от 20.11.2009 № 2454 утвержден Порядок предоставления субсидий организациям автомобильного транспорта на возмещение затрат, связанных с оказанием услуг по пассажирским перевозкам автомобильным транспортом общего пользования на территории города Когалыма (далее – Порядок), который определяет порядок и условия предоставления субсидии из бюджета города организациям, оказывающим услуги по пассажирским перевозкам на всей маршрутной сети города Когалыма транспортом общего пользования (далее – субсидии).

Пунктом 3.5 Порядка в качестве одного из критериев оценки заявителей, имеющих право на получение субсидии, предусмотрено требование к опыту работы юридического лица (индивидуального предпринимателя) в пассажирских перевозках на территории города, а именно: осуществление аналогичной деятельности в течение периода, составляющего не менее 3 лет с момента государственной регистрации на территории города Когалыма.

Посчитав, что включение вышеуказанного требования может привести к недопущению и устранению конкуренции, антимонопольный орган по результатам

рассмотрения дела № 05-09-068/2012 принял решение от 21.06.2012 (т. 1 л.д. 6-13), которым Администрация г. Когалыма признана нарушившей часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, и выдал ей предписание № 71 от 21.06.2012 (т. 1 л.д. 14-15) о прекращении нарушения и совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции, а именно: об исключении из пункта 3.5 Порядка требований об осуществлении аналогичной деятельности в течение периода, составляющего не менее 3 лет с момента государственной регистрации на территории города Когалыма.

Не согласившись с принятыми Управлением ФАС решением и предписанием от 21.06.2012 по делу № 05-09-068/2012, Администрация г. Когалыма обратилась в суд.

Отказывая в удовлетворении требований о признании ненормативных правовых актов недействительными, суд исходит из следующего.

Целями Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков (статья 1 названного Закона).

В соответствии с частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям 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).

Установленный частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции запрет адресован органам, осуществляющим властные функции, в целях предупреждения их негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных инструментов.

Из данного положения следует, что достаточным основанием для вывода о нарушении части 1 статьи 15 Закона о конкуренции является создание условий, возможности для наступления последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции.

Аналогичная правовая позиция изложена в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 05.04.2011 № 14686/10.

В силу статьи 7 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ) по вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты.

Подпунктом 7 части 1 статьи 16 этого же Закона предусмотрено, что к вопросам местного значения городского округа относятся создание условий для предоставления

транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа.

Перевозка пассажиров автомобильным транспортом общего пользования на территории Когалыма осуществляется в соответствии с решением Думы города Когалыма от 29.10.2010 № 552-ГД «Об организации пассажирских перевозок на территории города Когалыма, Положением о пассажирских перевозках наземным транспортом в городе Когалыме, утвержденным постановлением Администрации г. Когалыма от 15.11.2010 № 2241 (далее – Положение).

Регулярные маршрутные перевозки согласно Положению осуществляются перевозчиком по установленным организатором пассажирских перевозок маршрутам, предусматривающим посадку и высадку пассажиров на остановочных пунктах маршрута регулярного сообщения, осуществляемых по утвержденным расписаниям движения, на основании лицензии и договоров, заключаемых с организатором перевозок.

В целях возмещения затрат, связанных с оказанием услуг по пассажирским перевозкам автомобильным транспортом общего пользования на городских маршрутах, постановлением Администрации г. Когалыма от 20.11.2009 № 2454 утвержден Порядок, согласно которому субсидии на возмещение затрат предоставляются победителю конкурсного отбора на право осуществления пассажирских перевозок, предложившему минимальные затраты по пассажирским перевозкам транспортом общего пользования на территории города Когалыма при сохранении условий качественного обслуживания пассажиров.

Как было выше указано, одним из критериев отбора заявителей, имеющих право на получение субсидии, является условие осуществления аналогичной деятельности в течение периода, составляющего не менее 3 лет с момента государственной регистрации на территории города Когалыма, что предусмотрено в пункте 3.5 Порядка.

Согласно пункту 5.2 Положения отбор перевозчиков для работы на регулярных пассажирских маршрутах осуществляется путем проведения открытого конкурса, одной из основных задач которого являются – совершенствование организации пассажирских перевозок автомобильным транспортом, повышение качества транспортного обслуживания населения, выполнение требований действующего законодательства по обеспечению безопасности пассажирских перевозок, а также развитие здоровой конкуренции в сфере оказания услуг пассажирским автомобильным транспортом, т.е. создание равных условий и возможностей для привлечения к работе на маршрутах пассажирских перевозок автомобильным транспортом по маршрутной сети города Когалыма юридическим лицам независимо от организационно-правовой формы и граждан, занимающихся индивидуальной предпринимательской деятельностью по маршрутной сети города Когалыма.

С учетом изложенного, Управление ФАС обоснованно пришло к выводу о том, что Порядок предоставления субсидий на возмещение недополученных доходов в связи

с оказанием услуг по перевозке пассажиров также не должен ограничивать круг лиц, соответствующих установленным критериям получения субсидии, и должен создавать равные возможности заявителям-перевозчикам.

Вместе с тем включение в критерии отбора требования к опыту работы в рамках географического месторасположения может привести к недопущению и устранению конкуренции, поскольку не допускает к отбору лиц, осуществляющих перевозки менее срока, либо в пределах этого срока, но на территории другого населенного пункта.

В соответствии с положением о лицензировании перевозок пассажирским автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок 8 человек (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется по заказам либо для собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя), утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 02.04.2012 № 280, лицензионными требованиями при осуществлении деятельности по перевозке пассажиров являются, в том числе, и наличие у соискателя лицензии водителей транспортных средств, заключивших с ним трудовой договор или договор об оказании услуг и имеющих необходимую квалификацию и стаж работы, а также прошедшие медицинское освидетельствование в установленном порядке.

Предусмотренное пунктом 3.5 Порядка требование не соответствует также Положению об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами, утвержденному приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 08.01.1997 № 2, на которое ссылается заявитель. Пунктом 2.3.1 данного Положения установлено, что к управлению автобусами, осуществляющими междугородные, международные перевозки, перевозки детей до 16 лет, могут быть допущены водители, имеющие непрерывный стаж работы в качестве водителя автобуса не менее трех последних лет.

Таким образом, данные требования устанавливаются к водительскому составу, а не к хозяйствующему субъекту.

При указанных обстоятельствах, антимонопольный орган правомерно усмотрел в действиях Администрации г. Когалыма нарушение части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Доводы заявителя о недоказанности влияния на конкуренцию спорной нормы Порядка судом отклоняются. В рассматриваемом случае утвержденный Администрацией г. Когалыма Порядок является нормативным правовым актом, который содержит правовые нормы, обязательные для неопределенного круга лиц и рассчитанные на неоднократное применение. Как установлено, положения этого акта создают возможность для наступления последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции, что является достаточным основанием для вывода о нарушении части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Орган местного самоуправления, реализуя свои полномочия по нормативному регулированию в сфере вопросов местного значения, обязан исходить из

необходимости соблюдения баланса частных и публичных интересов. Создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения должны осуществляться способами, не препятствующими развитию конкуренции и не противоречащими антимонопольному законодательству.

Согласно пункту 1 статьи 22 Закона о защите конкуренции в функции антимонопольного органа входит обеспечение государственного контроля за соблюдением 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.

На основании пункта 3 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган выдает федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, а также государственным внебюджетным фондам, их должностным лицам, за исключением случаев, установленных пунктом 4 данной части, обязательные для исполнения предписания, в том числе об отмене или изменении актов, нарушающих антимонопольное законодательство (подпункт «а»).

Антимонопольный орган, установив, что нормативный правовой акт или ненормативный акт органа исполнительной власти нарушает положения Закона о защите конкуренции, и исходя из существа конкретного выявленного им нарушения, вправе на основании подпункта «а» пункта 3 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции выдать предписание об отмене или изменении этого акта либо на основании подпункта «а» пункта 6 части 1 статьи 23 названного Закона обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании акта недействующим или недействительным полностью или частично.

Аналогичная правовая позиция изложена в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 02.02.2010 № 11923/10.

Статьей 48 Закона № 131-ФЗ предусмотрено, что муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления, принявшими (издавшими) соответствующий муниципальный правовой акт, в случае упразднения таких органов или соответствующих должностей либо изменения перечня полномочий указанных органов или должностных лиц - органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления, к полномочиям которых на момент отмены или приостановления действия муниципального правового акта отнесено принятие (издание) соответствующего муниципального правового акта, а также судом; а в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных

государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, - уполномоченным органом государственной власти Российской Федерации (уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации).

Таким образом, предписание антимонопольного органа по отмене или изменению нормативного правового акта органа местного самоуправления направлено на реализацию этим органом своих полномочий, установленных частью 1 статьи 48 Закона № 131-ФЗ.

Поскольку в рассматриваемом случае Порядок предоставления субсидий утвержден Администрацией г. Когалыма, именно данный орган является надлежащим лицом, который обязан исполнить предписание и внести изменения в нормативный правовой акт с целью приведения его в соответствие с действующим законодательством.

Управление ЖКХ Администрации г. Когалыма лишь реализует положения Порядка в том виде, в котором он утвержден администрацией, следовательно, рассмотрение дела о нарушении антимонопольного законодательства в отсутствие данного юридического лица не нарушило его прав и законных интересов.

Арбитражный суд также отклоняет доводы заявителя о допущенных Управлением ФАС нарушениях, являющихся, по его мнению, самостоятельными и достаточными основаниями для признания решения и предписания антимонопольного органа недействительными.

В обоснование данных доводов заявитель указывает, что в нарушение пункта 3.29.1 Административного регламента Федеральной антимонопольной службы России по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации (далее – Административный регламент), статьи 45 Закона о защите конкуренции Управление ФАС приняло окончательное решение без предусмотренного законом обязательного предварительного проведения правовой экспертизы и при отсутствии процессуальных документов, фиксирующих ход и итоги рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства: докладной (служебной) записки и протоколов заседания комиссии от 31.05.2012, 15.06.2012.

При исследовании подлинников дела о нарушении антимонопольного законодательства арбитражный суд установил, что в нем находятся в копиях докладная записка, заключение по внутриведомственной правовой экспертизе, а также протоколы заседания комиссии от 31.05.2012, 15.06.2012.

В соответствии со статьей 43 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» с момента возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства лица, участвующие в деле, имеют право знакомиться с материалами дела, делать выписки из них, представлять доказательства и знакомиться с доказательствами, задавать вопросы другим лицам, участвующим в деле, заявлять

ходатайства, давать пояснения в письменной или устной форме комиссии, приводить свои доводы по всем возникающим в ходе рассмотрения дела вопросам, знакомиться с ходатайствами других лиц, участвующих в деле, возражать против ходатайств, доводов других лиц, участвующих в деле.

Так, с момента возбуждения дела, лица, участвующие в деле о нарушении антимонопольного законодательства, приобретают права, установленные статьей 43 Закона о защите конкуренции.

На стадии производства происходит сбор доказательств и их оценка с целью установления наличия либо отсутствия события нарушения антимонопольного законодательства и конкретный нарушитель.

Вывод о наличии либо отсутствии нарушения антимонопольного законодательства делается при рассмотрении дела, по итогам которого антимонопольным органом принимается соответствующее решение, а при установлении нарушения выносятся предписания, которые в силу статьи 52 Закона о защите конкуренции могут быть обжалованы.

Согласно пункту 3.29.1 Административного регламента наличие (отсутствие) признаков нарушения антимонопольного законодательства устанавливается управлением ФАС России, отделом территориального органа, у которых на рассмотрении находятся заявление, материалы, указывающие на признаки нарушения антимонопольного законодательства (далее - ответственное структурное подразделение). В случае установления признаков нарушения антимонопольного законодательства ответственное структурное подразделение осуществляет подготовку докладной записки, которая вместе с заявлением, материалами и иными документами, указывающими на факты, свидетельствующие о наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства, направляется на проведение внутриведомственной правовой экспертизы.

При получении положительного заключения ответственное структурное подразделение в соответствии с пунктом 3.30 Административного регламента осуществляет подготовку проекта приказа антимонопольного органа о возбуждении дела и создании комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства. Указанный проект приказа с приложением докладной записки, заключения и документов, свидетельствующих о фактах нарушения антимонопольного законодательства, направляется руководителю антимонопольного органа для принятия одного из решений, указанных в пункте 3.27 Регламента.

Согласно пункту 3.35.1 Административного регламента в дело подшиваются документы и материалы, которые имеют непосредственное отношение к данному делу (за исключением докладной записки и заключения) и располагаются в хронологической последовательности их поступления. В отдельные тома помещаются документы и материалы, содержащие информацию, составляющую коммерческую, служебную, иную охраняемую законом тайну. Указанная информация не подлежит разглашению, за

исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Лицам, участвующим в деле, документы и материалы, приобщаемые к делу, представляются в подлиннике или в виде копий, заверенных надлежащим образом, что установлено пунктом 3.35.2 Административного регламента. В каждом томе (части) дела ведется лист ознакомления в соответствии с Приложением № 12 Регламента. По окончании каждого ознакомления с материалами дела в листе ознакомления лицо, ознакомившееся с материалами дела, делает соответствующую запись.

Из изложенного следует, что Административный регламент регулирует вопрос формирования антимонопольного дела, его состав и порядок ознакомления с материалами дела лицами, участвующими в деле.

Таким образом, докладная (служебная) записка, послужившая основанием для возбуждения дела, и заключение внутриведомственной правовой экспертизы не относятся к материалам антимонопольного дела, а являются внутренними документами, которые подшиваются в отдельную папку, а, следовательно, не могут быть представлены участвующим в деле лицам, которые могут знакомиться только с материалами дела.

Представитель заявителя в судебном заседании подтвердил, что на заседаниях комиссии Управления ФАС протоколы велись, однако в представленных суду копиях протоколов, которые в последующем были исключены из числа доказательств с согласия антимонопольного органа, не совсем верно, по его мнению, отражен ход и результаты рассмотрения дела. Представитель Администрации г. Когалыма также пояснил, что при неоднократном ознакомлении с материалами дела о нарушении антимонопольного законодательства (29.05.2012, 01.08.2012) не видел протоколов заседания комиссии.

Из изложенного следует, что представитель Администрации г. Когалыма не был лишен или ограничен предусмотренного статьей 43 Закона о защите конкуренции права знакомиться с материалами дела и доказательствами.

В то же время, следует отметить, что протоколы заседания комиссии Управления ФАС не являются доказательствами, а лишь фиксируют ход и результаты дела. Отсутствие в деле о нарушении антимонопольного законодательства процессуальных документов - протоколов в подлинниках не свидетельствует о их неведении и не может служить безусловным основанием, влекущим отмену принятого по итогам заседания комиссии решения и вынесенного предписания, поскольку данное правовое последствие в Законе о защите конкуренции не предусмотрено.

В рассматриваемом случае Администрация г. Когалыма оспаривает ненормативные правовые акты, а не действия Управления ФАС по нарушению требований Административного регламента, следовательно, в предмет доказывания по делу входит несоответствие данных ненормативных правовых актов закону и нарушение ими прав и законных интересов заявителя.

В судебном заседании установлено, что обжалуемые решение и предписание

Управления ФАС соответствуют законодательству, выводы антимонопольного органа о нарушении Администрацией г. Когалыма части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции в судебном заседании подтверждены достаточными и допустимыми доказательствами.

При этом заявитель в нарушение статьи 65 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации не представил доказательств, подтверждающих нарушение его прав и законных интересов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Ссылка представителя заявителя на то, что представитель Управления ФАС в судебном заседании признал заявленные требования, отклоняется судом, поскольку признание стороны не было безоговорочным и не было изложено в письменном виде. Несогласие с заявленными требованиями вытекало из отзыва, дополнений к нему и объяснений представителя.

Таким образом, заявленные требования удовлетворению не подлежат.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 167-170, 180, 181, 211 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Арбитражный суд Ханты-Мансийского автономного округа - Югры

Р Е Ш И Л :

отказать в удовлетворении заявления Администрации города Когалыма.

Решение может быть обжаловано в течение месяца после его принятия в Восьмой арбитражный апелляционный суд путем подачи апелляционной жалобы через Арбитражный суд Ханты-Мансийского автономного округа - Югры.

Судья

Л.С. Истомина