



Арбитражный суд города Санкт-Петербурга и Ленинградской области
 191015, Санкт-Петербург, Суворовский пр., 50/52
<http://www.spb.arbitr.ru>

Именем Российской Федерации
РЕШЕНИЕ

г. Санкт-Петербург
28 декабря 2011 года

Дело № А56-58397/2011

Резолютивная часть решения объявлена 21 декабря 2011 года. Полный текст решения изготовлен 28 декабря 2011 года.

Арбитражный суд города Санкт-Петербурга и Ленинградской области
 в составе:
 судьи **Грановой Е.А.**,

при ведении протокола судебного заседания секретарем судебного заседания Катарыгиной В.И.

рассмотрев в судебном заседании дело по заявлению:

заявитель Комитет государственного заказа Ленинградской области

заинтересованное лицо Управление Федеральной антимонопольной службы по Ленинградской области

третье лицо 1. Комитет по транспорту и транспортной инфраструктуре Ленинградской области 2. некоммерческое партнерство "Ассоциация перевозчиков пассажиров"

об оспаривании решения комиссии УФАС по ЛО по делу № 321-04-3980-А/11

при участии

от заявителя – Базанова Я.И., по доверенности № 01-966/11 от 07.12.2011

от заинтересованного лица – Васильев Д.В., по доверенности № 01/2560 от 31.10.2011

Грецкий А.А., по доверенности № 01/75 от 19.01.2011

от третьих лиц – 1. не явился, извещен

2. не явился, извещен

у с т а н о в и л :

Комитет государственного заказа Ленинградской области (далее – Комитет, заявитель) обратился в Арбитражный суд Санкт-Петербурга и Ленинградской области с заявлением, в котором просит признать недействительным Решение по делу № 321-04-3980-А11 от 18.10.2011 г. вынесенное Управлением Федеральной антимонопольной службы по Ленинградской области (далее - Управление). Комитет полагает, что оспариваемое Решение не соответствует действующему законодательству и нарушает его права и законные интересы, поскольку при создании комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства нарушена процедура создания, конкурс проводился в соответствии с требованиями Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Управление против удовлетворения заявленного требования возражало, полагая, что оснований для удовлетворения требований Комитета не имеется. С точки зрения Управления, процедура создания комиссии по рассмотрению дела соблюдена, оснований для отмены решения не имеется.

В соответствии со статьей 51 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, к участию в деле привлечены Комитет по транспорту и транспортной инфраструктуре Ленинградской области, некоммерческое партнерство «Ассоциация перевозчиков пассажиров».

В удовлетворении ходатайства Управления Федеральной антимонопольной службы по Ленинградской области о приостановлении производства по делу до вступления в силу решения по делу А56-68425/2011 судом отказано в связи со следующим:

Представитель Управления пояснил, что в деле А56-68425/2011 Управлением заявлено требование о признании незаконным «Положения об организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом в пригородном и межмуниципальном сообщении в Ленинградской области», утвержденного постановлением Правительства Ленинградской области от 30.12.2005 № 348 и противоречащим законодательству в части установления в п. 1.5 определения пригородного маршрута, как маршрута, пролегающего по территории Ленинградской области и входящего на территорию Санкт-Петербурга.

Представитель Комитета пояснил суду, что заместитель прокурора Ленинградской области в рамках дела № 3-85/08 обращался в суд с заявлением о признании указанного постановления недействующим со дня принятия, ссылаясь на то, что оспариваемый нормативный правовой акт принят правительством Ленинградской области в нарушение положений подпункта "б" пункта 1 статьи 5, статьи 21, пункта 2 статьи 26.1, подпункта 12 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", Устава Ленинградской области, согласно которым соответствующие полномочия по правовому регулированию организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом в пригородном и межмуниципальном сообщении правительству Ленинградской области как исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации не предоставлены. Решением суда от 11.06.2008 в удовлетворении заявленного требования отказано в связи с принятием указанного Постановления в рамках имеющихся у правительства Ленинградской области полномочий. Определением Верховного Суда РФ от 17.09.2008 № 33-Г08-14 решение оставлено в силе. Следовательно, вопрос о законности вынесенного постановления уже рассматривался судами, решение вступило в законную силу.

С учетом изложенного, суд приходит к выводу об отсутствии оснований для приостановления производства по настоящему делу.

Представитель Некоммерческого партнерства «Ассоциация перевозчиков пассажиров» против удовлетворения заявленного требования возражал, полагая его необоснованным и не подтвержденным материалами дела.

Представитель Комитета по транспорту и транспортной инфраструктуре Ленинградской области, привлеченного в качестве третьего лица, в судебное заседание не явился, уведомлен о дате и месте судебного заседания. Дело рассмотрено в отсутствие представителя Общества с учетом правил статей 123, 124, 156 АПК РФ

Рассмотрев представленные материалы и заслушав доводы сторон, суд установил следующие обстоятельства:

В Управление обратилось Некоммерческое партнерство «Ассоциация перевозчиков пассажиров» с жалобой на действия конкурсной комиссии, связанные с

проведением конкурсов на право заключения договора на оказание услуг по перевозке населения автомобильным транспортом общего пользования в пригородном (межмуниципальном) сообщении с местом оказания услуг – Ленинградская область и Санкт-Петербург. Податель жалобы полагал, что поскольку конкурс проводился в отношении не только маршрутов Ленинградской области, но и маршрутов, имеющих конечным пунктом Санкт-Петербург, указанные маршруты являются межсубъектными, один из субъектов РФ не может устанавливать правила осуществления хозяйственной деятельности на территории других субъектов, при проведении конкурса необходимо руководствоваться Приказом Минтранса РФ от 14.08.2003 № 178.

В ходе проведения Управлением проверки соблюдения законодательства установлено, что 11.08.2011 совместным решением председателя Комитета государственного заказа и Комитета по транспорту и транспортной инфраструктуре Ленинградской области утверждена конкурсная документация в отношении конкурсов №№ К-143/11, К-144/11, К-145/11, К-146/11, К-147/11. 12.08.2011 документация размещена на странице госзаказа Ленинградской области <http://goszakaz.lenobl.ru>.

Указанные конкурсы проводились в отношении маршрутов межмуниципальных Ленинградской области и межсубъектных (Ленинградская область – Санкт-Петербург).

С учетом представленных на рассмотрении комиссии документов, комиссией сделан вывод о том, что маршруты, являющиеся межсубъектными, не могут регулироваться в соответствии с Постановлением Правительства Ленинградской области от 30.12.2005 № 348, проведение конкурса Комитетом государственного заказа Ленинградской области фактически установило запрет на осуществление деятельности по перевозке пассажиров на межсубъектных маршрутах в отношении неопределенного круга лиц, осуществляющих такую деятельность в настоящее время, не участвовавших в конкурсе, а также создало необоснованное препятствие осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами путем установления не предусмотренных законодательством требований.

С учетом изложенного, комиссия пришла к выводу о нарушении Комитетом пунктов 1,2 части 1 статьи 15 ФЗ-135, в связи с чем 18.10.2011 приняла решение по делу № 321-04-3980-А11, которое обжаловал заявитель в настоящем деле.

Рассмотрев материалы дела, оценив собранные по делу доказательства в совокупности и взаимосвязи, суд полагает, что заявленные требования не подлежат удовлетворению по следующим основаниям.

Заявитель полагает, что при создании комиссии по рассмотрению дела были допущены нарушения процедуры создания такой комиссии, выразившиеся в вынесении определения о назначении дела 16.09.2011 до издания приказа от 20.09.2011 о возбуждении дела и создании комиссии.

Определение о назначении дела № 321-04-3980-А/11 имеет исходящий номер 0/04/2280-314 от 20.09.2011. Определение было направлено сторонам дела 20.09.2011 и получено Комитетом 21.09.2011, о чем свидетельствует входящий номер Комитета. Следовательно, оснований полагать, что указанная в тексте определения дата 16.09.2011 является датой создания документа, у суда не имеется, суд расценивает ее как техническую опечатку.

Кроме того, заявитель указал, что рассмотрение дела назначено на 11.10.2011, до 18.10.2011 был объявлен перерыв в заседании, состав комиссии, подписавшей резолютивную часть решения по делу отличается от состава, утвержденного приказом № 221 от 20.09.2011 о возбуждении дела и создании комиссии. Из изложенного заявитель пришел к выводу о неправомочности комиссии, принявшей решение.

Суд не может согласиться с мнением заявителя с учетом следующего:

Приказом № 238 от 11.10.2011 в состав комиссии внесены изменения.

В соответствии с требованиями [пункт 3.38](#) Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства

Российской Федерации (утвержден Приказом ФАС РФ от 25.12.2007 N 447, заседание комиссии открывает председатель комиссии, который объявляет состав комиссии и какое дело подлежит рассмотрению. Следовательно, заявителю, представитель которого присутствовал на заседании комиссии, был известен состав комиссии, рассматривавшей дело, его права при этом никак не были нарушены.

Отклоняется также позиция заявителя о том, что Комитет не может быть признан ответчиком по делу, поскольку податель жалобы указал в качестве лица, нарушающего его права Комитет по транспорту Ленинградской области.

Пунктом 3.36.2 Административного регламента установлено, что ответчиком по делу является лицо, в отношении которого подано заявление, материалы или в действиях (бездействии) которого антимонопольным органом обнаружены признаки нарушения антимонопольного законодательства.

Лицо может быть признано ответчиком по делу в ходе рассмотрения дела, если комиссией будет установлено, что в действиях (бездействии) лица, не являющегося ответчиком по делу, содержатся признаки нарушения антимонопольного законодательства. О привлечении такого лица в качестве ответчика по делу комиссия выносит определение.

Такое определение от 20.09.2011 антимонопольным органом вынесено и вручено представителю Комитета 21.09.2011.

Относительно несоответствия вынесенного решения действующему законодательству, суд приходит к следующим выводам:

Федеральный закон "О защите конкуренции" (далее - Закон N 135-ФЗ) регулирует отношения, связанные с защитой конкуренции, в том числе с предупреждением и пресечением монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, в которых участвуют российские и иностранные юридические лица, органы государственной власти и местного самоуправления (**статья 3**).

Под конкуренцией понимается 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 (**статья 4** Закона N 135-ФЗ).

В силу **части 1 статьи 15** Закона N 135-ФЗ федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления и 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).

Пунктом 8 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.06.2008 N 30 "О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства" разъяснено, что для квалификации актов и действий органов власти по **части 1 статьи 15** Закона о защите конкуренции необходимо одновременное наличие двух условий: антимонопольным органом должно быть доказано, что такие акты, действия (бездействия) приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, и государственным органом не может быть указана конкретная норма закона, в силу которой соответствующие акты, действия (бездействия) могут быть признаны допустимыми.

Таким образом, для квалификации действий (бездействия) в качестве нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренного **статьей 15** Закона N 135-ФЗ, обязательно установление фактических обстоятельств, подтверждающих совершение уполномоченными органами действий, запрещенных законом или несоответствующих нормативно-правовым положениям, которые привели или могут привести к таким

последствиям, как ограничение конкуренции, создания преимуществ и дискриминации на определенном товарном рынке.

Конкурсная документация, послужившая основанием для вынесения оспариваемого в настоящем деле решения относилась к проведению конкурсов на право заключения договоров на оказание услуг по перевозке населения автомобильным транспортом общего пользования в пригородном (межмуниципальном) сообщении.

Согласно [подпункту 6 пункта 1 статьи 15](#) Федерального закона 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" к вопросам местного значения муниципального района относится создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах соответствующего муниципального образования.

В соответствии с [подпунктом 12 пункта 2 статьи 26.3](#) Федерального закона от 06.10.1999 N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" вопросы организации пассажирских перевозок на пригородных и межмуниципальных маршрутах отнесены к ведению органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В соответствии с [пунктом 1.7](#) Положения об организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом в пригородном и межмуниципальном сообщении в Ленинградской области, утвержденного [постановлением](#) правительства Ленинградской области от 30.12.2005 N 348, к полномочиям уполномоченного органа в сфере организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом в пригородном и межмуниципальном сообщении на территории Ленинградской области относятся, в числе прочих: разработка и утверждение конкурсной документации на право заключения договора о транспортном обслуживании и договора об обеспечении деятельности перевозчиков; заключение и расторжение в установленном порядке договоров о транспортном обслуживании.

[Пунктом 1.5](#) названного Положения и [пунктом 2](#) постановления правительства Ленинградской области от 14.05.2008 N 114 "Об образовании комитета по транспорту и транспортной инфраструктуре Ленинградской области" предусмотрено, что Комитет наделен полномочиями в области организации пригородного и межмуниципального сообщения.

[Пунктом 11.4](#) этого же Положения установлено, что организатором открытого конкурса на право заключения договора о транспортном обслуживании, договора об обеспечении деятельности перевозчиков является орган, уполномоченный организовать конкурсы на размещение областного государственного заказа в Ленинградской области. Организатор открытого конкурса на право заключения договора о транспортном обслуживании, договора об обеспечении деятельности перевозчиков вправе на основании договоров с органами местного самоуправления осуществлять организацию и проведение конкурсов на право заключения договоров о транспортном обслуживании населения на муниципальных маршрутах между перевозчиками и муниципальными образованиями.

Во всех оспариваемых конкурсах предметом конкурса и местом оказания услуг является территория Ленинградской области и Санкт-Петербург, в то время как любой маршрут проходящий по территории двух субъектов РФ является межсубъектным.

Вопросы организации работы автомобильного транспорта на маршрутах, проходящих по территории нескольких субъектов РФ являются предметом регулирования Российской Федерации и урегулированы Порядком формирования сети регулярных автобусных маршрутов между субъектами Российской Федерации, утвержденного Приказом Минтранса РФ от 14.08.2003 г. N 178 (далее - Порядок).

Согласно [пункту 5](#) Порядка, к перевозкам пассажиров по регулярным маршрутам между субъектами Российской Федерации допускаются юридические лица и индивидуальные предприниматели, имеющие соответствующие лицензии.

Управление автомобильного и электрического пассажирского транспорта Министерства транспорта Российской Федерации на основании утвержденных паспортов маршрутов формирует общий реестр регулярных автобусных маршрутов между субъектами Российской Федерации ([пункт 16](#) Порядка формирования сети регулярных автобусных маршрутов между субъектами Российской Федерации).

Процедура, содержащаяся в Порядке ([пункт 9](#)) предусматривает, что паспорт маршрута оформляется в отношении конкретного перевозчика, после чего издается приказ об открытии маршрута и маршрут вносится в общий реестр межсубъектных маршрутов РФ.

Паспорта маршрутов перевозчикам на межсубъектных маршрутах выдавались Минтрансом РФ и согласовывались органами исполнительной власти Санкт-Петербурга и Ленинградской области. Прекращение работы перевозчика на межсубъектном маршруте может произойти только в случае лишения лицензии либо паспорта маршрута. Основания для этого предусмотрены законодательством. Такого основания для лишения паспорта маршрута, как требование одного из субъектов РФ (по территории которого пролегает маршрут) стать победителем конкурса - законодательством не предусмотрено, тогда, как из предмета конкурса - «право на осуществление перевозок» следует лишение такого права всех остальных перевозчиков, работавших на законных основаниях.

Таким образом, проведение конкурса на право перевозки по маршрутам, перечисленным в конкурсной документации, подразумевает под собой прекращение такого права у перевозчиков, имевших его ранее по другим правовым основаниям - в частности в силу выполнения процедуры предусмотренной Порядком и имеющим паспорт маршрута для осуществления перевозок по межсубъектным маршрутам.

Следовательно, с 01.02.2012 года ряд перевозчиков, работавших законно в силу выполнения ими требований федерального законодательства, теряют право на осуществление деятельности по перевозке пассажиров в силу вмешательства регионального органа и установления им новых правил организации межсубъектных перевозок.

С учетом изложенного, суд полагает факт установления запрета органом исполнительной власти в отношении осуществления отдельного вида деятельности доказанным и подтвержденным представленными в материалы дела доказательствами.

Согласно [пункту 2 части первой статьи 15](#) Закона N 135-ФЗ 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); в частности запрещается необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам.

Следовательно, при установлении для хозяйствующих субъектов необходимости участия и победы в конкурсе для получения возможности осуществления деятельности по межсубъектным перевозкам, Комитет установил не предусмотренные законодательством препятствия к хозяйственной деятельности лиц, не участвующих в конкурсе.

Согласно [статье 4](#) Закона N 135-ФЗ под конкуренцией понимается 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 ([пункт 7](#)), под признаками ограничения конкуренции подразумевается сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, а также иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке ([пункт 17](#)).

Следовательно, вывод антимонопольного органа о нарушении Комитетом при проведении конкурсов на право заключения договора на оказание услуг по перевозке населения автомобильным транспортом общего пользования в пригородном (межмуниципальном) сообщении с местом оказания услуг – Ленинградская область и Санкт-Петербург, требований пунктов 1,2 части 1 статьи 15 ФЗ-135 правомерен.

Таким образом, совокупность оснований для признания оспариваемого решения управления незаконным суду не представлена, в связи с чем суд приходит к выводу о правомерности оспариваемого решения управления.

Руководствуясь [статьей 167](#), [п. 2 ст. 176](#), [ст. 201](#), [ст. 110](#) Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, арбитражный суд

р е ш и л :

В удовлетворении заявленного требования отказать.

Решение может быть обжаловано в Тринадцатый арбитражный апелляционный суд в течение месяца со дня принятия Решения.

Судья

Гранова Е.А.