

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 301-ЭС14-1053

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

Дело № А17-6454/2012

Резолютивная часть определения объявлена 22.12.2014.

Полный текст определения изготовлен 29.12.2014.

Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего судьи Разумова И.В.,

судей Кирейковой Г.Г. и Шиловых О.Ю.,

рассмотрела 22.12.2014 в открытом судебном заседании кассационную жалобу Департамента финансов Ивановской области на решение Арбитражного суда Ивановской области от 21.10.2013, постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 22.01.2014 и постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 16.06.2014 по делу № А17-6454/2013 и материалы названного дела по иску индивидуального предпринимателя Начинкиной Екатерины Георгиевны к Российской Федерации в лице Министерства финансов Российской Федерации, к Ивановской области в лице Департамента финансов Ивановской области о взыскании 357 219 рублей убытков.

В судебном заседании приняли участие:

индивидуальный предприниматель Начинкина Екатерина Георгиевна и представитель Антошин Г.В. (доверенность от 22.12.2014),

от Ивановской области в лице Департамента финансов Ивановской области – представители Титова Е.А. (доверенность от 10.12.2014) и Шумарина В.Е. (доверенность от 10.12.2014).

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Кирейковой Г.Г., объяснения участвующих в деле лиц и представителей,

Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

индивидуальный предприниматель Начинкина Екатерина Георгиевна (г. Иваново) обратилась в Арбитражный суд Ивановской области с иском к Российской Федерации в лице Министерства финансов Российской Федерации (Москва; далее - Министерство финансов), к Ивановской области в лице Департамента финансов Ивановской области (г. Иваново; далее – Департамент финансов) о взыскании 357 219 рублей убытков (с учетом уточнения заявленных требований).

К участию в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечен Комитет Ивановской области по транспорту (г. Иваново; далее – Комитет транспорта).

Решением Арбитражного суда Ивановской области от 21.10.2013 (судья Романова Т.В.), оставленным без изменения постановлением Второго арбитражного апелляционного суда от 22.01.2014 (судьи Малых Е.Г., Полякова С.Г., Савельев А.Б.) и постановлением Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 16.06.2014 (судьи Шемякина О.А., Чижов И.В., Шутикова Т.В.), заявленные предпринимателем требования удовлетворены; с Министерства финансов пользу предпринимателя взыскано 64 681 руб. убытков и 393 руб. 85 коп. расходов по уплате государственной пошлины, с Департамента финансов в пользу предпринимателя взыскано 288 918 руб. убытков и 1759 руб. 25 коп. расходов по уплате государственной пошлины.

В кассационной жалобе (поименована как заявление о пересмотре судебных актов в порядке надзора) Департамент финансов, ссылаясь на нарушение судами норм материального и процессуального права, просит отменить принятые по делу судебные акты и отказать предпринимателю в удовлетворении иска.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации Кирейковой Г.Г. от 28.11.2014 кассационная жалоба Департамента финансов с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

В отзыве предприниматель указывает, что осуществлял перевозку граждан в интересах публично-правовых образований, на которые возложена обязанность по обеспечению равной доступности услуг общественного транспорта льготным категориям граждан. По мнению Начинкиной Е.Г., государстве не вправе произвольно отказываться от выполнения принятых на себя публично-правовых обязательств, в связи с чем принятые по делу судебные акты считает законными и обоснованными.

В судебном заседании представители Департамента финансов поддержали доводы жалобы, а предприниматель Начинкина Е.Г. и представитель – доводы отзыва.

Комитет транспорта и Российская Федерация в лице Министерства финансов своих представителей в суд не направили, в связи с чем дело рассмотрено в их отсутствие.

Проверив материалы дела, обсудив доводы, изложенные в кассационной жалобе (заявлении), отзыве, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации считает, что жалоба подлежит удовлетворению.

Как следует из материалов дела, предприниматель в период с 01.01.2012 по 30.06.2013 осуществлял оказание услуг по перевозке пассажиров по маршрутам № 10, 42 с предоставлением пассажирам при предъявлении социальной карты права проезда по льготной цене.

Затраты предпринимателя на перевозку льготной категории пассажиров (федерального и регионального регистра льготников) возмещены Комитетом транспорта частично, с учетом срока действия заключенных с предпринимателем договоров на оказание услуг по регулярным перевозкам пассажиров и багажа автобусами в городе Иваново.

Отказ Комитета транспорта в полном возмещении предпринимателю расходов, возникших в связи с осуществлением перевозки льготных категорий граждан, послужил основанием для обращения Начинкиной Е.Г. в арбитражный суд с настоящим иском.

Возражая против требований предпринимателя, ответчики и третье лицо ссылались на отсутствие у предпринимателя после 25.07.2012 договоров на осуществление регулярных перевозок пассажиров и багажа, заключенных с организатором транспортного обслуживания населения, а следовательно, в отсутствие правоотношений с Ивановской областью по получению возмещения финансовых затрат, связанных с предоставлением услуги транспорта льготным категориям граждан, у истца не возникло право на их взыскание.

Суды трех инстанций, удовлетворяя заявленные предпринимателем требования, руководствовались статьями 15, 16, 1069, 1071 Гражданского кодекса Российской Федерации, положениями Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Закон № 184-ФЗ) и пришли к выводам о доказанности факта возникновения у предпринимателя убытков вследствие предоставления льготного проезда гражданам и об обязанности Российской Федерации и субъекта Российской Федерации их возместить.

Доводы ответчиков судами отклонены по тем основаниям, что обязанность по компенсации недополученных доходов перевозчиков следует из положений действующего законодательства. Услуги, оказанные с предоставлением льгот по оплате проезда отдельным категориям граждан, подлежат оплате, а льготы – компенсации за счет публично-правовых образований, их предоставивших.

Признавая необоснованными ссылки ответчиков на отсутствие договорных отношений сторон, связанных с осуществлением регулярных перевозок по маршрутам, суды указали, что право предпринимателя на компенсацию недополученных доходов, вызванных предоставлением услуги транспорта льготной категории граждан, не зависит от наличия либо отсутствия соответствующего договора.

Между тем судебными инстанциями не учтено следующее.

На территории Ивановской области с 01.05.2011 введен в действие Закон Ивановской области от 11.04.2011 № 25-ОЗ «Об организации транспортного обслуживания населения на территории Ивановской области» (далее – Областной закон).

Согласно части 4 статьи 14 Областного закона осуществление перевозчиком перевозок пассажиров и багажа по маршрутам регулярных перевозок без договора регулярных перевозок или временного договора по организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом по пригородным, межмуниципальным, в том числе социально значимым, маршрутам на территории Ивановской области на период проведения конкурсного отбора запрещается.

Осуществление перевозчиком таких перевозок транспортным средством, на которое не оформлена маршрутная карта-разрешение, запрещается (часть 4 статьи 17 Областного закона).

Законность названных положений, а также пункта 3 статьи 11, части 1 статьи 14, части 2 статьи 17, пункта 8 части 2 статьи 18 указанного Закона являлась предметом проверки Ивановского областного суда при рассмотрении дела № 3-22/2012.

Решением названного суда от 21.06.2012, оставленным без изменения определением Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 26.12.2012, приведенные положения Областного закона признаны не противоречащими положениям Гражданского кодекса Российской Федерации, Закона № 184-ФЗ, Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее – Закон о лицензировании) и Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Как указано в судебных актах, определение порядка допуска перевозчика как комплекса конкурсных и организационно-правовых мероприятий, проводимых уполномоченным органом при организации транспортного обслуживания населения, произведено в пределах компетенции субъекта Российской Федерации и предусматривает обеспечение равного доступа перевозчиков на рынок транспортных услуг путем проведения конкурсных

процедур. Наличие у исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации права, в целях обеспечения безопасности дорожного движения, ограничивать количество перевозчиков на определенных маршрутах, согласуется с правом этих органов проводить конкурс среди перевозчиков на осуществление деятельности по таким маршрутам.

Таким образом, Областным законом установлены условия осуществления перевозок пассажиров и багажа по маршрутам регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом по пригородным, межмуниципальным, в том числе социально значимым, маршрутам на территории Ивановской области.

Как следует из материалов дела, в июле 2012 года в Ивановской области проведены конкурсные отборы на право заключения договора по организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом по пригородным, межмуниципальным, в том числе социально значимым, маршрутам на территории Ивановской области.

Начинкина Е.Г. участвовала в конкурсе, однако победителем не признана. Таким образом, с момента проведения конкурсного отбора она перестала соответствовать условиям, установленным Областным законом, но продолжила перевозить пассажиров маршрутами 10 и 42.

Как правильно указали суды трех инстанций по настоящему делу, государством на субъект Российской Федерации возложена обязанность по обеспечению равной доступности услуг общественного транспорта льготным категориям граждан.

В ситуации, когда перевозка льготных пассажиров субъектом Российской Федерации не обеспечена силами перевозчиков, соответствующих требованиям Областного закона, и уполномоченные органы не приняли мер к организации перевозки, перевозчику, ранее занимавшемуся этим видом деятельности и фактически осуществившему перевозку пассажиров, в том числе льготных категорий, не может быть отказано в компенсации затрат, связанных с реализацией установленных законодательством льгот.

Вместе с тем Комитетом транспорта и Департаментом финансов в материалы дела представлена информация о том, что на маршрутах 10 и 42 имелись другие перевозчики (листы дела 48-50; том 3). Вопреки этому предприниматель Начинкина Е.Г. в суде первой инстанции утверждала, что и после проведения конкурса только ее транспортные средства обеспечивали перевозку пассажиров по спорным маршрутам.

Суду первой инстанции следовало проверить указанные сведения, возложив на Департамент финансов и Комитет транспорта обязанность по доказыванию обстоятельств осуществления другими перевозчиками, соответствующими требованиям Областного закона, перевозок льготных категорий граждан либо реализации субъектом Российской Федерации иных полномочий по организации регулярных перевозок пассажиров и багажа на указанных маршрутах.

Между тем названные обстоятельства, имеющие существенное значение для разрешения вопроса о наличии у Начинкиной Е.Г. права на компенсацию

расходов или об осуществлении ею деятельности по перевозке в нарушение установленных Областным законом порядка и оснований, при рассмотрении дела не установлены, что могло повлечь принятие ошибочных судебных актов.

Кроме того, из материалов дела следует, что у публично-правовых образований имелась перед предпринимателем задолженность за период с января по июль 2012 года, то есть в период действия временных договоров регулярных перевозок, размер которой следует установить.

Суды апелляционной и кассационной инстанций не устранили нарушений, допущенных судом первой инстанции при рассмотрении дела.

В связи с этим решение суда первой инстанции от 21.10.2013 и постановления судов апелляционной и кассационной инстанций от 22.01.2014 и 16.06.2014 подлежат отмене, а дело – направлению на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

Руководствуясь статьями 291.13 – 291.15 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

о п р е д е л и л а:

решение Арбитражного суда Ивановской области от 21.10.2013, постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 22.01.2014 и постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 16.06.2014 по делу № А17-6454/2013 отменить.

Дело направить на новое рассмотрение в Арбитражный суд Ивановской области.

Определение вступает в законную силу со дня его вынесения.

Председательствующий

И.В. Разумов

Судьи

Г.Г. Кирейкова

О.Ю. Шилохвост