**АРБИТРАЖНЫЙ СУД**

**ЧУВАШСКОЙ РЕСПУБЛИКИ-ЧУВАШИИ**

**Именем Российской Федерации**

**Р Е Ш Е Н И Е**

г. Чебоксары

Дело № А79-6588/2013

09 декабря 2013 года

Резолютивная часть решения объявлена 02 декабря 2013 года. Полный текст решения изготовлен 09 декабря 2013 года.

Арбитражный суд в составе судьи Бойко О.И.,

при ведении протокола судебного заседания секретарём судебного заседания Епифановой С.П.,

рассмотрев в открытом судебном заседании дело по заявлению

Министерства транспорта и дорожного хозяйства Чувашской Республики, г.Чебоксары,

к Управлению Федеральной антимонопольной службы по Чувашской Республике-Чувашии, г. Чебоксары,

о признании недействительными решения и предписания от 29.07.2013 по делу №25/05-АМЗ-2013,

третьи лица:

Никифорова Римма Рафаиловна, г. Чебоксары,

Чувашский автотранспортный союз, г. Чебоксары,

государственное унитарное предприятие Чувашской Республики «Чувашавтотранс», г. Чебоксары,

общество с ограниченной ответственностью «ТрансРегионАвто», г. Казань,

при участии:

от заявителя – Стекольщиковой Н.Н. по доверенности от 19.07.2013 № 9,

от УФАС по ЧР – Даниловой С.Г. по доверенности от 28.12.2013 № 05-05/9673,

индивидуального предпринимателя Никифоровой Р.Р.,

от ГУП ЧР «Чувашавтотранс» - Кадыковой Л.В. по доверенности от 11.01.2013 №07,

установил:

Министерство транспорта и дорожного хозяйства Чувашской Республики (далее – заявитель, Министерство) обратилось в арбитражный суд с заявлением к Управлению Федеральной антимонопольной службы по Чувашской Республике-Чувашии (далее – Управление, антимонопольный орган) о признании недействительными решения и предписания от 29.07.2013 по делу № 25/05-АМЗ-2013.

Оспариваемым решением признан незаконным отказ Министерства в согласовании предпринимателю Никифоровой Р.Р. открытия межрегионального маршрута № 707 «Чебоксары – Казань» со временем отправления из г. Чебоксары в 05 часов 59 минут. По мнению заявителя, Управлением не указаны признаки, ограничивающие конкуренцию для целей перевозки пассажиров на межсубъектном автобусном маршруте № 707, не исследован рынок пассажирских перевозок на указанном маршруте. Заявитель считает, что Управление не представило доказательств того, что своим решением об отказе предпринимателю в согласовании маршрута Министерство ограничило права участника рынка осуществления пассажирских перевозок, что  привело или могло привести к устранению либо недопущению конкуренции, устранению с рынка хозяйствующих субъектов.

Заявитель указал, что действующие автобусные маршруты «Чебоксары–Казань» со временем отправления в 05 часов 39 минут и 06 часов 15 минут полностью обеспечивают потребности населения в перевозках на данном отправлении, в связи нет необходимости в открытии ещё одного маршрута со временем отправления в 05 часов 59 минут.

В судебном заседании представитель Министерства заявление поддержал.

Представитель Управления заявление не признал по основаниям, изложенным в отзыве. Пояснил, что действующее законодательство не предусматривает такого основания для отказа в согласовании открытия нового маршрута, как отсутствие необходимости. В Чувашской Республике существуют и иные маршруты с короткими интервалами отправления автобусов и у Министерства претензий к этим перевозчикам не имеется.

Представитель ГУП ЧР «Чувашавтотранс» поддержал позицию Министерства.

Предприниматель Никифорова Р.Р. поддержала позицию антимонопольного органа. Пояснила, что она длительное время осуществляет перевозки по маршруту «Чебоксары – Казань». Необходимость в открытии маршрута имеется, так как пассажиропоток достаточен. В настоящее время она осуществляет перевозки по указанному маршруту по заказам.

Выслушав участников процесса, изучив материалы дела, суд установил следующее.

В 2012 году предприниматель Никифорова Р.Р. неоднократно обращалась в Министерство с заявлениями о согласовании открытия автобусного маршрута «Чебоксары – Казань» со временем отправления из г. Чебоксары в 05 часов 59 минут.

Министерство на обращения Никифоровой Р.Р. отвечало письмами от 21.07.2012 № 20-21/222, 21.08.2012 № 20-21/426, от 13.09.2012 № 20-21/674, в которых указывало на несоответствие документов о количестве и типе транспортных средств действующим требованиям, несоответствии предложенной предпринимателем схемы движения утверждённой схеме движения маршрута № 707, необходимости обращения в Чувашский автотранспортный союз, а также на несоблюдение 15-минутного интервала отправления между рейсами, идущими в одном направлении.

Антимонопольный орган письмом от 05.10.2012 № 05-05/7273 предложил Министерству без возбуждения дела по признакам нарушения подпункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) отозвать письма от 21.08.2012 № 20-21/426 и от 13.09.2012 № 20-21/674, и рассмотреть заявление предпринимателя Никифоровой Р.Р. по существу.

16.10.2012 Министерство согласовало предпринимателю Никифоровой Р.Р. открытие межсубъектного автобусного маршрута № 707 «Чебоксары – Казань» со временем отправления из г. Чебоксары ежедневно в 05 часов 59 минут, из г. Казань в 12 часов 00 минут. Срок действия согласования – до 10.12.2012 (т. 1, л.д. 148).

03.12.2012, 21.12.2012, 28.01.2013, 31.1.2013 предприниматель Никифорова Р.Р. обращалась в Министерство с просьбой продлить срок действия согласования.

 Министерство письмами от 21.12.2012 № 051/08-1647, от 18.01.2013 №051/19-173, от 21.02.2013 № 051/19-617 отказало в продлении срока действия согласования. Отказ мотивирован отсутствием необходимости открытия нового автобусного маршрута в связи с обеспечением потребностей населения действующими маршрутами со временем отправления из г. Чебоксары в 05 часов 39 минут и 06 часов 15 минут.

В последующем Никифорова Р.Р. обратилась в Управление с заявлением о неправомерном отказе в согласовании открытия маршрута.

Приказом Управления 09.04.2013 № 119 в отношении Министерства возбуждено дело № 25/05-АМЗ-2013 по признакам нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Решением Управления от 29.07.2013 Министерство признано нарушившим часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции. Ему выдано предписание от 29.07.2013, в соответствии с которым Министерство обязано прекратить нарушение антимонопольного законодательства, выразившееся в необоснованном отказе в согласовании автобусного маршрута и вернуться к рассмотрению заявления Никифоровой Р.Р.

Не согласившись с решением и предписанием, Министерство оспорило его в судебном порядке.

Суд пришёл к выводу об отсутствии оснований для удовлетворения заявления.

В соответствии с частью 1 статьи 198, частью 4 статьи 200, частью 2 статьи 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации и пунктом 6 постановления Пленумов Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 01.07.1996 № 6/8 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» для удовлетворения требований о признании недействительными решений государственных органов необходимо наличие двух условий: несоответствие их закону или иному нормативному правовому акту, а также нарушение прав и законных интересов заявителя.

Согласно части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, 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).

Закрепленный данной нормой запрет распространяется, прежде всего, на акты и действия органов власти в сфере публично-правовых отношений в целях предупреждения их негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных инструментов.

Согласно разъяснениям Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, изложенным в пункте 8 постановления от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства» при рассмотрении дел о признании недействующими или недействительными актов названных органов, о признании незаконными их действий (бездействия) по заявлениям антимонопольного органа, поданным в связи с нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, арбитражные суды должны учитывать следующее: если антимонопольным органом доказано, что акты, действия (бездействие) приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, а соответствующим органом не указана конкретная норма федерального закона, разрешившая данному органу принять оспариваемый акт, осуществить действия (бездействие), заявленные требования подлежат удовлетворению.

Статья 4 Закона о защите конкуренции определяет конкуренцию как 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; признаки ограничения конкуренции - сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке, отказ хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, от самостоятельных действий на товарном рынке, определение общих условий обращения товара на товарном рынке соглашением между хозяйствующими субъектами или в соответствии с обязательными для исполнения ими указаниями иного лица либо в результате согласования хозяйствующими субъектами, не входящими в одну группу лиц, своих действий на товарном рынке, иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке, а также установление органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, при участии в предоставлении таких услуг требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством Российской Федерации.

В рассматриваемом случае Управление пришло к выводу, что в результате действий Министерства создан необоснованный административный барьер для входа предпринимателя Никифоровой Р.Р. на рынок регулярных пассажирских перевозок, а это является ограничением конкуренции.

Порядок формирования сети регулярных автобусных маршрутов между субъектами Российской Федерации утвержден приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 14.08.2003 № 178 (далее – Порядок № 178). Этот нормативный правовой акт предназначен для упорядочения процедуры открытия регулярных автобусных маршрутов между субъектами Российской Федерации (межобластных, межкраевых, межреспубликанских), установления единых подходов, процедур взаимодействия, последовательности и сроков выполнения работ, связанных с открытием этих маршрутов.

Согласно пункту 3 Порядка № 178 открытие маршрутов производится по согласованию с заинтересованными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В соответствии с пунктами 6 и 7 Порядка № 178 для решения вопросов по открытию регулярного маршрута перевозчик разрабатывает: схему маршрута в виде графического условного изображения, с указанием остановочных пунктов, расстояний между ними, а также характерных ориентиров (развилок дорог, перекрестков, железнодорожных переездов, мостов, тоннелей и т.д.); расписание движения автобусов на маршруте в виде таблицы с указанием местного времени прибытия и отправления автобусов по каждому остановочному пункту; размер платы за проезд и провоз багажа; график работы водителей на маршруте с указанием времени и пунктов внутрисменного и межсменного отдыха.

Для решения вопроса об организации регулярного автобусного маршрута между субъектами Российской Федерации рассматриваются следующие документы: заявка на открытие маршрута с указанием для юридического лица наименования, организационно-правовой формы, местонахождения, наименования банковского учреждения и номера расчетного счета, для индивидуального предпринимателя - фамилии, имени, отчества, данных документа, удостоверяющего личность; копии учредительных документов и копия свидетельства о государственной регистрации юридического лица; копия свидетельства о государственной регистрации индивидуального предпринимателя; копия лицензии на осуществление перевозки пассажиров автомобильным транспортом; документ, содержащий сведения о количестве и типе транспортных средств; документы, перечисленные в пункте 6 настоящего Порядка.

Согласно пункту 10 Порядка № 178 отказ в согласовании паспорта маршрута должен быть аргументирован конкретными причинами.

Как следует из материалов дела, предпринимателем Никифоровой Р.Р. представлены в Министерство документы, перечисленные в пунктах 6 и 7 Порядка № 178. Данное обстоятельство также подтверждается тем, что 16.10.2012 Министерство согласовало открытие маршрута «Чебоксары-Казань» со временем отправления в 05 часов 59 минут, то есть не усмотрело несоответствия представленных документов предъявляемым требованиям.

Отказ Министерства в письмах от 21.12.2012 № 051/08-1647, от 18.01.2013 № 051/19-173, от 21.02.2013 № 051/19-617 мотивирован лишь отсутствием необходимости открытия нового автобусного маршрута в связи с обеспечением потребностей населения действующими маршрутами со временем отправления из г. Чебоксары в 05 часов 39 минут и 06 часов 15 минут.

Вместе с тем, такого основания для отказа Порядок № 178 не содержит.

Лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность, должны понимать, что  осуществляют её на свой риск (пункт 1 статьи 2 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Открывая новый автобусный маршрут, предприниматель осознаёт, что может получить убыток от этой деятельности, в том числе в случае нормальной конкурентной борьбы.

Но риск предпринимателя не должен зависеть от необоснованного вмешательства в его деятельность органов власти, поскольку такое вмешательство предприниматель не может предвидеть.

В рассматриваемом случае предприниматель не мог предполагать, что Министерство откажет ему в согласовании открытия маршрута в связи с достаточным наличием иных перевозчиков, поскольку Порядком № 178 не предусмотрено такое основание отказа.

Из смысла Порядка № 178 можно сделать вывод о том, что отказ в согласовании паспорта маршрута может быть дан из-за несоответствия документов заявителя предъявляемым требованиям либо информации, представленной заявителем для согласования в соответствии с пунктами 6 и 7 Порядка. Министерство вправе оценить представленную информацию и дать аргументированный отказ. Министерство же мотивировало последние  три отказа обстоятельствами, не предусмотренными Порядком № 178.

Кроме того, Министерством в качестве обоснования отсутствия необходимости открытия нового маршрута представлена информация о количестве проданных Центральным автовокзалом г. Чебоксары (ОАО «АвтоВАС») билетов на рейсы в 05 часов 39 минут и 06 часов 15 минут за период с 01 по 19 декабря 2012 года.

Эти сведения не являются полноценным экспертным исследованием, на основании которого можно сделать однозначный вывод об отсутствии необходимости ещё одного маршрута, в том числе и потому, что не учитывается продажа билетов на промежуточных остановках автобуса по ходу маршрута.

В свою очередь предприниматель Никифорова Р.Р. представила суду сведения о количестве перевезённых пассажиров за период с 31.10.2013 по 06.11.2013, согласно которым пассажиропоток составил от 15 до 28 человек за один рейс. Данная информация свидетельствует о наличии достаточного спроса на перевозки по маршруту «Чебоксары – Казань» со временем отправления в 05 часов 59 минут.

Таким образом, в результате действий Министерства предпринимателю Никифоровой Р.Р. созданы административные препятствия в осуществлении предпринимательской деятельности. Такие действия недопустимы в соответствии с требованиям Закона о защите конкуренции, в связи с чем решение Управления обоснованно.

Выданное на основании решения представление законно, поскольку направлено на устранение допущенного нарушения путём пересмотра заявления Никифоровой Р.Р. о согласовании открытия маршрута. При этом Управление не обязало Министерство согласовать маршрут, а лишь потребовало возвратиться на стадию рассмотрения заявки.

На основании изложенного суд пришёл к итоговому выводу об отсутствии оснований для удовлетворения заявления.

От уплаты государственной пошлины Министерство освобождено.

Руководствуясь статьями 167 – 170, 176, 200, 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, арбитражный суд

Р Е Ш И Л:

в удовлетворении заявления Министерства транспорта и дорожного хозяйства Чувашской Республики отказать.

Решение может быть обжаловано в Первый арбитражный апелляционный суд, г. Владимир, в течение месяца с момента его принятия.

Решение арбитражного суда первой инстанции может быть обжаловано в кассационном порядке в Федеральный арбитражный суд Волго-Вятского округа,   г. Нижний Новгород, при условии, что оно было предметом рассмотрения Первого арбитражного апелляционного суда или Первый арбитражный апелляционный суд отказал в восстановлении пропущенного срока подачи апелляционной жалобы.

Кассационная жалоба может быть подана в срок, не превышающий двух месяцев со дня вступления в законную силу обжалуемых решения, постановления арбитражного суда.

Жалобы подаются через Арбитражный суд Чувашской Республики – Чувашии.

Судья                                                                                                      О.И. Бойко