



ПЕРВЫЙ АРБИТРАЖНЫЙ АПЕЛЛЯЦИОННЫЙ СУД

Березина ул., д. 4, г. Владимир, 600017
<http://1aas.arbitr.ru>, тел/факс: (4922) телефон 44-76-65, факс 44-73-10

П О С Т А Н О В Л Е Н И Е

г. Владимир

03 марта 2014 года

Дело № А79-6588/2013

Резолютивная часть постановления объявлена 24.02.2014.
Постановление в полном объеме изготовлено 03.03.2014.

Первый арбитражный апелляционный суд в составе:
председательствующего судьи Захаровой Т.А.,
судей Смирновой И.А., Рубис Е.А.,
при ведении протокола судебного заседания секретарем судебного заседания Рышковской Я.И.,
рассмотрел в открытом судебном заседании апелляционную жалобу
Министерства транспорта и дорожного хозяйства Чувашской Республики
на решение Арбитражного суда Чувашской Республики-Чувашии от
09.12.2013
по делу № А79-6588/2013,
принятое судьей Бойко О.И.
по заявлению Министерства транспорта и дорожного хозяйства Чувашской
Республики о признании незаконными решения и предписания Управления
Федеральной антимонопольной службы по Чувашской Республике-
Чувашии от 29.07.2013 по делу № 25/05-АМЗ-2013,

без участия лиц,

и установил:

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

К участию в рассмотрении дела в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечены индивидуальный предприниматель Никифорова Римма Рафаиловна (далее – Предприниматель, Никифорова Р.Р.), Чувашский автотранспортный союз, государственное унитарное предприятие Чувашской Республики «Чувашавтотранс» (далее – ГУП ЧР «Чувашавтотранс»), общество с ограниченной ответственностью «ТрансРегионАвто» (далее – ООО «ТрансРегионАвто»).

Решением Арбитражного суда Чувашской Республики-Чувашии от 09.12.2013 в удовлетворении заявленных требований отказано.

Не согласившись с принятым судебным актом, Министерство транспорта и дорожного хозяйства Чувашской Республики обратилось в Первый арбитражный апелляционный суд с апелляционной жалобой, в которой просит решение суда первой инстанции отменить и принять по делу новый судебный акт.

В обоснование апелляционной жалобы орган государственной власти указывает на неполное исследование обстоятельств, имеющих значение для дела, несоответствие выводов суда, изложенных в решении, обстоятельствам дела, неправильное применение норм материального права.

По мнению Министерства, антимонопольный орган со своей стороны не доказал факт ограничения конкуренции на рынке автомобильных пассажирских перевозок в результате принятия решения об отказе Предпринимателю в согласовании открытия межрегионального маршрута № 707 «Чебоксары-Казань».

В отзыве на апелляционную жалобу антимонопольный орган указывает на законность и обоснованность обжалуемого судебного акта, просит оставить его без изменения; ходатайствует о рассмотрении дела в отсутствие своего представителя.

Никифорова Р.Р. в отзыве на апелляционную жалобу выражает несогласие с позицией Министерства, просит отказать в удовлетворении апелляционной жалобы; телеграммой от 24.02.2014 ходатайствует о рассмотрении дела в свое отсутствие.

Министерство о дате, времени и месте судебного заседания, извещено надлежащим образом, в том числе публично путем размещения информации о дате, времени и месте судебного заседания на сайте Первого арбитражного апелляционного суда, представителя в судебное заседание не направило.

В соответствии со статьями 123, 156, 266 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации дело рассмотрено в отсутствие неявившихся представителей лиц, участвующих в деле, по имеющимся в материалах дела доказательствам.

Законность принятого судебного акта, правильность применения судом норм материального и процессуального права проверены Первым арбитражным апелляционным судом в порядке, установленном статьями 257-261, 266-271 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Установлено по делу, что индивидуальный предприниматель Никифорова Р.Р. обратилась в Управление с заявлением о неправомерном отказе Минтранса ЧР в согласовании открытия маршрута.

С целью проверки поступившей информации на основании приказа руководителя от 09.04.2013 № 119 Управление возбудило дело № 25/05-АМЗ-2013 по признакам нарушения антимонопольного законодательства.

По результатам проверки комиссия Управления 29.07.2013 вынесла решение № 25/05-АМЗ-2013, которым признала действия Министерства транспорта и дорожного хозяйства Чувашской Республики, выразившиеся в отказе в открытии маршрута «Чебоксары – Казань» со временем отправления в 05 час. 59 мин., нарушением части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

Одновременно Управление выдало органу государственной власти предписание, которым предусмотрено в срок до 30.08.2013 прекратить нарушение законодательства о защите конкуренции, вернувшись к рассмотрению заявления Предпринимателя и в срок до 02.09.2013 представить антимонопольному органу документальные доказательства, свидетельствующие о рассмотрении.

Не согласившись с решением и предписанием антимонопольного органа, Министерство обратилось в арбитражный суд с настоящим заявлением.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд первой инстанции руководствовался статьями 198, 200, 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, положениями Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» и исходил из того, что антимонопольный орган доказал законность и обоснованность обжалуемых ненормативных актов.

Проверив в пределах, установленных статьей 268 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, соответствие выводов, содержащихся в обжалуемом судебном акте, имеющимся в материалах дела доказательствам, правильность применения арбитражным судом первой инстанции норм материального права и соблюдения норм процессуального права, суд апелляционной инстанции не установил оснований для отмены или изменения судебного акта ввиду следующего.

В соответствии со статьей 123 Конституции Российской Федерации, статьями 7, 8, 9 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон.

Согласно статье 65 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, каждое лицо, участвующее в деле, должно доказать обстоятельства, на которые оно ссылается, как на основания своих требований и возражений. Обязанность доказывания обстоятельств, послуживших основанием для принятия государственными органами, органами местного самоуправления, иными органами, должностными лицами оспариваемых актов, решений, совершения действий (бездействия), возлагается на соответствующие орган или должностное лицо.

Согласно статье 198 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, граждане, организации и иные лица вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц, если полагают, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действие (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

Таким образом, для признания ненормативного правового акта, решения, действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц незаконными суд должен установить наличие совокупности двух условий:

- несоответствие ненормативного правового акта, решения, действия (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц закону или иному нормативному правовому акту;

- нарушение ненормативным правовым актом, решением, действием (бездействием) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц прав и законных интересов заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Согласно части 4 статьи 200 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц арбитражный суд в судебном заседании осуществляет проверку оспариваемого акта или его отдельных положений, оспариваемых решений и действий (бездействия) и устанавливает их соответствие закону или иному нормативному правовому акту, устанавливает наличие полномочий у органа или лица, которые приняли оспариваемый акт, решение или совершили оспариваемые действия (бездействие), а также устанавливает,

нарушают ли оспариваемый акт, решение и действия (бездействие) права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе предупреждения и пресечения:

- 1) монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции;
- 2) недопущения, ограничения, устранения конкуренции 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, Центральным банком Российской Федерации.

Целями настоящего Федерального закона являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков.

Согласно статье 22 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган выполняет следующие функции:

выявляет нарушения антимонопольного законодательства, принимает меры по прекращению нарушения антимонопольного законодательства и привлекает к ответственности за такие нарушения;

предупреждает монополистическую деятельность, недобросовестную конкуренцию, другие нарушения 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.

Согласно статьям 23, 39 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган осуществляет следующие полномочия:

- возбуждает и рассматривает дела о нарушениях антимонопольного законодательства;

- выдает в случаях, указанных в настоящем Федеральном законе, хозяйствующим субъектам обязательные для исполнения предписания.

Частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции предусмотрено, что 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). Перечень конкретных нарушений приведен в пунктах 1 – 7 данной нормы и не является закрытым.

Закрепленный приведенной 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 (волевых) инструментов.

Следовательно, принимаемые органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными органами или организациями, осуществляющими функции указанных органов, решения, а также совершаемые действия (бездействие), прежде всего, должны быть направлены на реализацию этих положений Закона о защите конкуренции.

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.

Таким образом, для соответствующей квалификации действий (бездействия) как нарушения антимонопольного законодательства (часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции) обязательно установление обстоятельств, подтверждающих реальные либо возможные последствия в виде ограничения конкуренции, создания определенных преимуществ и дискриминации на определенном товарном рынке, а также выявление причинной связи между принятым актом и (или) совершенными действиями и такими последствиями.

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.

Приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 14.08.2003 № 178 утвержден Порядок формирования сети регулярных автобусных маршрутов между субъектами Российской Федерации (далее - Порядок № 178), который 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 силу пунктов 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 (развилки 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.

В ходе проверки антимонопольный орган установил, что в течение 2012 года индивидуальный предприниматель Никифорова Р.Р. неоднократно обращалась в Министерство транспорта и дорожного хозяйства Чувашской Республики с заявлением об открытии межрегионального автобусного маршрута «Чебоксары – Казань» со временем отправления из г.Чебоксар в 05 час. 59 мин.

В письмах от 21.07.2012 № 20-21/222, от 21.08.2012 № 20-21/426, от 13.09.2012 № 20-21/674 Министерство указывало Предпринимателю на несоответствие действующим требованиям документов о количестве и типе транспортных средств; несоответствие предложенной схемы движения утверждённой схеме движения маршрута № 707; необходимость обращения в Чувашский автотранспортный союз, а также на несоблюдение 15-минутного интервала отправления автобусов между рейсами, идущими в одном направлении.

Письмом от 05.10.2012 № 05-05/7273 Управление предлагало Минтранс ЧР отозвать письма от 21.08.2012 № 20-21/426 и от 13.09.2012 № 20-21/674, и рассмотреть заявление ИП Никифоровой Р.Р. по существу без возбуждения в отношении Министерства дела по признакам нарушения антимонопольного законодательства.

16.10.2012 № 051/06-874 Министерство согласовало ИП Никифоровой Р.Р. открытие межсубъектного автобусного маршрута № 707 «Чебоксары - Казань» со временем отправления из г.Чебоксары ежедневно в 05 час. 59 мин., из г.Казань - в 12 час. 00 мин. Срок действия согласования - до 10.12.2012.

03.12.2012, 21.12.2012, 28.01.2013 и 31.01.2013 Никифорова Р.Р. обращалась в Министерство с заявлениями о продлении срока действия согласования от 16.10.2012 № 051/06-874.

Письмами от 21.12.2012 № 051/08-1647, от 18.01.2013 № 051/19-173, от 21.02.2013 № 051/19-617 Министерство уведомило Предпринимателя об отказе в продлении срока действия согласования, обосновав свое решение отсутствием необходимости открытия нового автобусного маршрута в связи с обеспечением потребностей населения действующими маршрутами со временем отправления из г.Чебоксары в 05 час. 39 мин. и 06 час. 15 мин.

Однако положения Порядка № 178 не содержат такого основания для отказа.

В части 1 статьи 2 Гражданского кодекса Российской Федерации указано, что гражданское законодательство регулирует отношения между лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность, или с их участием, исходя из того, что предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке.

Следовательно, предполагается, что, открывая новый автобусный маршрут, индивидуальный предприниматель осознает, что он может получить убыток от этой деятельности, в том числе и в условиях конкуренции. Однако риск Предпринимателя не должен зависеть от необоснованного вмешательства в его деятельность органов власти.

Всесторонне и полно исследовав обстоятельства, имеющие значение для дела, оценив представленные в материалы дела доказательства по правилам статьи 71 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, применив нормы материального права, суд первой инстанции пришел к обоснованному выводу о том, что оспариваемое решение принято уполномоченным органом, соответствует Закону о защите конкуренции и не нарушает права и законные интересы Министерства в сфере экономической деятельности.

Антимонопольный орган правильно квалифицировал действия (бездействие) Министерства по части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Поскольку антимонопольный орган доказал ограничение конкуренции на рынке автомобильных пассажирских перевозок в результате принятия решения Министерством, которое выразилось в угрозе сокращения числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на определенном товарном рынке, а заявитель не указал норму права, позволившую ему принять решение об отказе в согласовании открытия нового маршрута, Арбитражный суд Чувашской Республики-Чувашии законно и обоснованно отказал в удовлетворении заявленных требований.

Предусмотренные статьей 270 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации основания к отмене судебного акта отсутствуют.

При этом судом не допущено нарушений норм процессуального права,

являющихся в силу части 4 статьи 270 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в любом случае основаниями для отмены судебного акта.

Апелляционная жалоба Министерства признается не подлежащей удовлетворению как основанная на неверном толковании норм действующего законодательства.

Доводам заявителя апелляционной жалобы судом первой инстанции дана надлежащая оценка, и они признаны несостоятельными и противоречащими материалам дела. Оснований для признания их обоснованными не усматривает и суд апелляционной инстанции.

В соответствии с подпунктом 1 пункта 1 статьи 333.37 Налогового кодекса Российской Федерации вопрос об уплате государственной пошлины за рассмотрение апелляционной жалобы не рассматривается, так как Министерство освобождено от уплаты государственной пошлины при обращении в арбитражный суд.

Руководствуясь статьями 266 - 271 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Первый арбитражный апелляционный суд

П О С Т А Н О В И Л :

решение Арбитражного суда Чувашской Республики-Чувашии от 09.12.2013 по делу № А79-6588/2013 оставить без изменения, апелляционную жалобу Министерства транспорта и дорожного хозяйства Чувашской Республики – без удовлетворения.

Постановление вступает в законную силу со дня его принятия.

Постановление может быть обжаловано в Федеральный арбитражный суд Волго-Вятского округа в двухмесячный срок со дня его принятия.

Председательствующий судья

Т.А. Захарова

Судьи

И.А. Смирнова

Е.А. Рубис