

РЕШЕНИЕ

г. Смоленск

Резолютивная часть решения оглашена 8 декабря 2015 года

полном объеме решение изготовлено 22 декабря 2015 года

Комиссия Смоленского УФАС России по рассмотрению дела № 04-01/14-2015 о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель Комиссии: <...>, заместитель руководителя – начальник отдела контроля экономической концентрации и естественных монополий Смоленского УФАС России;

<...>, главный специалист-эксперт отдела контроля экономической концентрации и естественных монополий Смоленского УФАС России;

Члены Комиссии:

<...>, ведущий специалист-эксперт отдела контроля экономической концентрации и естественных монополий Смоленского УФАС России,

участии в заседании Комиссии:

Заявителя: индивидуальный предприниматель <...> (паспорт);

- от Ответчика: <...> (доверенность от 16.11.2015 № 37, паспорт),

рассмотрев дело № 04-01/14-2015 по признакам нарушения муниципальным предприятием «Рославльское ПАТП» МО «Рославльский район» (Смоленская область, г. Рославль, ул. 2-я Дачная, д. 2А) (далее – Предприятие, Ответчик) части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

УСТАНОВИЛА:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Смоленской области (далее - Смоленское УФАС России) поступило заявление индивидуального предпринимателя <...> (далее - Заявитель), касающееся отказа Предприятия от заключения с Заявителем агентского договора на оказание услуг по продаже

билетов на регулярный международный автобусный маршрут «Клинцы-Климовичи-Москва» (далее - международный автобусный маршрут).

Из заявления и представленных материалов следует, что Заявитель осуществляет деятельность по перевозке пассажиров автобусным транспортом в Брянской области, и заинтересован в открытии международного автобусного маршрута.

Для открытия данного маршрута Заявителю требуется заключить договоры на право отправления и прибытия автобусов с автовокзалов начального (конечного) пункта маршрута и промежуточных остановочных пунктов, расположенных на территории Российской Федерации. Одним из таких промежуточных остановочных пунктов согласно схеме планируемого международного автобусного маршрута является г. Рославль Смоленской области.

На территории г. Рославль Смоленской области имеется имущественный комплекс – здание Автостанции, находящийся в собственности муниципального образования «Рославльский район» Смоленской области, и который передан постановлением главы данного образования на баланс Предприятия для осуществления последним организации отправления и прибытия автобусов.

Письмами 23.03.2015 и 26.05.2015 Заявитель обратился к Ответчику с просьбой заключить агентский договор на оказание услуг по предварительной и текущей продаже билетов на международный автобусный маршрут (далее – Договор на оказание услуг автостанции).

Письмами от 24.03.2015 № 163 и от 25.06.2015 № 396 Предприятие отказало Заявителю в заключении данного договора, сославшись на то, что появление нового перевозчика по маршруту «Рославль – Москва» приведёт к перераспределению пассажиропотока и ухудшит экономическое положение перевозчика в лице Предприятия.

Данные отказы послужили основанием для обращения Заявителя в антимонопольный орган с заявлением на действия Ответчика, выразившиеся в необоснованном отказе от заключения Договора на оказание услуг автостанции.

По представленной Предприятием в Смоленское УФАС России информации (письмо от 30.07.2015 № 450), Ответчик оказывает услуги автостанций в г. Рославль Смоленской области, в том числе по продаже билетов на автобусные рейсы. Предприятием заключено 12 агентских договоров на диспетчерско-кассовое обслуживание для продажи текущей и предварительной продажи пассажирам перевозочных документов (билетов) на проезд и провоз багажа в автобусах контрагентов (перевозчиков) по данному договору по утверждённым тарифам, а также для предоставления инфраструктуры автостанции.

В ходе рассмотрения заявления Смоленским УФАС России был проведен анализ состояния конкурентной среды на рынке услуг автобусных станций (автовокзалов) в городе Рославль Смоленской области в [порядке](#), установленном приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220 (зарегистрирован в Минюсте России 02.08.2010 № 18026).

Согласно аналитическому отчёту от 21.09.2015, составленному по результатам данного анализа, в 2014 году и в период с 01.01.2015 по 31.07.2015 установлено

наличие признаков доминирующего положения Предприятия на указанном рынке с долей более 62%.

Рассмотрев заявление и дополнительно истребованные документы, Смоленское УФАС России усмотрело в действиях Ответчика наличие признаков нарушения антимонопольного законодательства, в связи с чем Предприятию было выдано предупреждение от 24.09.2015 № 2850/04 о добровольном устранении допущенного нарушения закона путём направления (передачи) Заявителю подписанного со своей стороны проекта договора на оказание услуг по продаже билетов на проезд пассажиров и провоз багажа в автобусах по международному маршруту «Клинцы-Климовичи-Москва», а также по информационному обеспечению данных пассажиров и предоставлению им услуг объекта транспортной инфраструктуры автостанции по разработанной предприятием форме.

Ответчик предупреждение в установленный срок для его исполнения не выполнил, вследствие чего, Смоленским УФАС России было принято решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства.

На заседании Комиссии Смоленского УФАС России Заявитель поддержал свои требования в полном объеме, просил Комиссию обязать Ответчика заключить с ним Договор на оказание услуг автостанции.

Представитель Ответчика не согласился с изложенными доводами Заявителя и пояснил, что Предприятие на момент подачи Заявителем заявления о заключение данного договора не считало возможным и необходимым заключать агентский договор с предпринимателем, поскольку не было заинтересовано в нем как в контрагенте, так как Предприятие также оказывает услуги по перевозке пассажиров и багажа и появление конкурента на этом рынке ухудшило бы экономическое положение Ответчика на данном рынке. Кроме того, представленные Заявителем документы для заключения с ним Договора на оказание услуг автостанции не соответствуют требованиям Предприятия к таким документам, в частности, Заявителем не были представлены заверенные надлежащим образом: копия Лицензии на осуществление пассажирских перевозок; таблица стоимости маршрута (тарифы); список подвижного состава с указанием вместимости; копия договора об обязательном страховании пассажиров; утверждённое расписание движения транспортных средств. Заключение Договора на оказание услуг автостанции без данных документов привело бы к нарушению действующего законодательства и, как следствие, могло привести к административным санкциям со стороны контролирующих органов. В связи с этим, а также во исполнение предупреждения Смоленского УФАС России Предприятием в адрес Заявителя было направлено письмо от 07.10.2015 № 571 с предложением предоставить данные документы для заключения с ним Договора на оказание услуг автостанции.

Определением от 18.11.2015 исх. № 3446/04 рассмотрение дела откладывалось для получения дополнительных документов. 08.12.2015 рассмотрение дела было продолжено.

Рассмотрев имеющиеся в деле материалы, выслушав доводы Заявителя и представителя Ответчика, Комиссия приходит к следующему.

В соответствии с пунктом 2 статьи 1 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) граждане (физические лица) и юридические лица приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своем интересе. Они свободны в установлении своих прав и обязанностей на основе договора и в определении любых не противоречащих законодательству условий договора.

Пунктом 1 статьи 8 ГК РФ установлено, что гражданские права и обязанности возникают из оснований, предусмотренных законом и иными правовыми актами, а также из действий граждан и юридических лиц, которые хотя и не предусмотрены законом или такими актами, но в силу общих начал и смысла гражданского законодательства порождают гражданские права и обязанности.

В соответствии с пунктом 1 статьи 10 ГК РФ не допускаются действия граждан и юридических лиц, осуществляемые исключительно с намерением причинить вред другому лицу, а также злоупотребление правом в иных формах. Не допускается использование гражданских прав в целях ограничения [конкуренции](#), а также злоупотребление [доминирующим положением](#) на рынке.

Согласно части 1 статьи 1 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции) настоящий Федеральный закон 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.

В соответствии с частями 1 и 2 статьи 2 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции) антимонопольное законодательство Российской Федерации основывается на Конституции Российской Федерации, Гражданском [кодексе](#) Российской Федерации и состоит из настоящего Федерального закона, иных федеральных законов, регулирующих отношения, указанные в [статье 3](#) настоящего Федерального закона. Отношения, указанные в [статье 3](#) настоящего Федерального закона, могут регулироваться постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами федерального антимонопольного [органа](#) в случаях, предусмотренных антимонопольным законодательством.

Согласно части 1 статьи 3 Закона о защите конкуренции настоящий закон распространяется на отношения, которые связаны с защитой конкуренции, в том числе с предупреждением и пресечением монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, и в которых участвуют российские юридические лица и иностранные юридические лица, организации, федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные осуществляющие функции указанных органов органы или организации, а также государственные внебюджетные фонды, Центральный банк Российской Федерации, физические

лица, в том числе индивидуальные предприниматели.

В соответствии с пунктом 10 статьи 4 Закона о защите конкуренции под монополистической деятельностью понимается злоупотребление хозяйствующим субъектом своим доминирующим положением.

В силу части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции запрещаются действия (бездействие) занимающего доминирующее положение хозяйствующего субъекта, результатом которых являются или могут являться недопущение, ограничение, устранение конкуренции и (или) ущемление интересов других лиц.

Исходя из системного толкования положений [статьи 10](#) ГК РФ и [статей 3](#) и [10](#) Закона о защите конкуренции для квалификации действий (бездействия) как злоупотребление доминирующим положением достаточно наличия (или угрозы наступления) любого из перечисленных в данной норме последствий, а именно: недопущения, ограничения, устранения конкуренции или ущемления интересов других лиц.

Следовательно, для выявления в действиях хозяйствующего субъекта состава данного правонарушения необходимо, чтобы на соответствующем товарном рынке он занимал доминирующее положение и совершил действие (бездействие), характеризующееся как злоупотребление этим положением.

Как уже было сказано выше, Смоленским УФАС России был изучен рынок услуг автобусных станций (автовокзалов) в городе Рославль Смоленской области, на котором, согласно аналитическому отчёту от 21.09.2015 (л.д. 87-91), Ответчик занимает долю в размере более 62 %.

Согласно частям 1, 2 статьи 5 Закона о защите конкуренции доминирующим положением признается положение хозяйствующего субъекта (группы лиц) или нескольких хозяйствующих субъектов (групп лиц) на рынке определенного товара, дающее такому хозяйствующему субъекту (группе лиц) или таким хозяйствующим субъектам (группам лиц) возможность оказывать решающее влияние на общие условия обращения товара на соответствующем товарном рынке, и (или) устранять с этого товарного рынка других хозяйствующих субъектов, и (или) затруднять доступ на этот товарный рынок другим хозяйствующим субъектам. Доминирующим признается положение хозяйствующего субъекта (за исключением финансовой организации):

1) доля которого на рынке определенного товара превышает пятьдесят процентов, если только при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства или при осуществлении [государственного контроля за экономической концентрацией](#) не будет установлено, что, несмотря на превышение указанной величины, положение хозяйствующего субъекта на товарном рынке не является доминирующим.

2) доля которого на рынке определенного товара составляет менее чем пятьдесят процентов, если доминирующее положение такого хозяйствующего субъекта установлено антимонопольным органом исходя из неизменной или подверженной малозначительным изменениям доли хозяйствующего субъекта на товарном рынке, относительного размера долей на этом товарном рынке, принадлежащих конкурентам, возможности доступа на этот товарный рынок новых конкурентов

либо исходя из иных критериев, характеризующих товарный рынок.

Не может быть признано доминирующим положение хозяйствующего субъекта (за исключением финансовой организации), доля которого на рынке определенного товара не превышает тридцать пять процентов, за исключением указанных в [ЧАСТЯХ 3, 6 и 6.1](#) настоящей статьи случаев.

Таким образом, действия Ответчика, выразившееся в отказе Заявителю в заключении Договора на оказание услуг автостанции, могут быть предметом оценки антимонопольного органа на соответствие требованиям части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции.

[Пунктом 1 статьи 421](#) ГК РФ установлено, что понуждение к заключению договора не допускается за исключением случаев, когда обязанность заключить договор предусмотрена ГК РФ, законом или добровольно принятыми обязательствами.

В силу [пункта 4 статьи 445](#) ГК РФ в случае, если сторона, для которой в соответствии с ГК РФ или иными законами заключение договора обязательно, уклоняется от его заключения, другая сторона вправе обратиться в суд с требованием о понуждении заключить договор.

Согласно пункту 5 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции запрещаются действия (бездействие) занимающего доминирующее положение хозяйствующего субъекта, результатом которых являются или могут являться недопущение, ограничение, устранение конкуренции и (или) ущемление интересов других лиц, в том числе экономически или технологически не обоснованные отказ либо уклонение от заключения договора с отдельными покупателями (заказчиками) в случае наличия возможности производства или поставок соответствующего товара, а также в случае, если такой отказ или такое уклонение прямо не предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами уполномоченных федеральных органов исполнительной власти или судебными актами.

Запреты, установленные указанной [нормой](#), распространяются на всех хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение.

Следовательно, Ответчик, при наличии у него экономической и технологической возможности, обязан заключать договоры на оказание услуг автостанции с каждым обратившимся к нему перевозчиком, действующим в границах города Рославль Смоленской области.

Как следует из материалов дела, Заявитель дважды обращался к Ответчику (письма 23.03.2015 (л.д. 19) и 26.05.2015 (л.д. 18)) с просьбой заключить Договор на оказание услуг автостанции.

Рассмотрев заявление и приложенные к нему документы, Ответчик отказал Заявителю в заключении данного договора (письма от 24.03.2015 № 163 (л.д. 14) и от 25.06.2015 № 396 (л.д. 15)), сославшись на то, что появление нового перевозчика по маршруту «Рославль – Москва» приведёт к перераспределению пассажиропотока и ухудшит экономическое положение перевозчика в лице

Предприятия. Позже, после выдачи Предприятию предупреждения и при рассмотрении данного дела, Ответчик поменял свою позицию относительно не заключения с Заявителем Договора на оказание услуг автостанции, мотивировав её тем, что индивидуальным предпринимателем не были представлены отдельные документы, а именно: копия Лицензии на осуществление пассажирских перевозок; таблица стоимости маршрута (тарифы); список подвижного состава с указанием вместимости; копия договора об обязательном страховании пассажиров; утверждённое расписание движения транспортных средств.

Комиссия Смоленского УФАС России приходит к выводу о неправомерности указанных действий Ответчика по следующим основаниям.

В соответствии с [частью 1 статьи 4](#) Федерального закона от 08.11.2007 № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта» (далее - Устав) перевозки пассажиров и багажа, грузов осуществляются в городском, пригородном, междугородном, международном сообщении.

Перевозки в международном сообщении осуществляются за пределы территории Российской Федерации или на территорию Российской Федерации с пересечением Государственной границы Российской Федерации, в том числе транзитом через территорию Российской Федерации ([часть 5 статьи 4](#) Устава).

Перевозки пассажиров и багажа, грузов автомобильным транспортом в международном сообщении регулируются международными договорами Российской Федерации ([часть 3 статьи 1](#) Устава).

Государственный контроль за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения осуществляется на основании Федерального [закона](#) от 24.07.1998 № 127-ФЗ «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения» (далее - Закон № 127-ФЗ).

Согласно [статье 1](#) Закона № 127-ФЗ под регулярной пассажирской перевозкой понимается перевозка пассажиров автобусом по заранее спланированному маршруту следования с указанием начального пункта перевозки, остановочных пунктов движения автобуса и расписания его движения.

В силу [части 1 статьи 6](#) Закона № 127-ФЗ регулярные пассажирские международные автомобильные перевозки осуществляются по территории Российской Федерации и территории иностранного государства по согласованию федерального органа исполнительной власти в области транспорта и соответствующего компетентного органа иностранного государства.

В соответствии с [Регламентом](#) выполнения Министерством транспорта Российской Федерации функции компетентного органа Российской Федерации по соглашениям о международном автомобильном сообщении в части согласования регулярных перевозок пассажиров автобусами, утвержденным приказом Минтранса России от 26.04.2012 № 120 (далее – Приказ № 120), при оформлении разрешительных документов на регулярные автобусные маршруты иностранному и российскому перевозчикам выдается согласование на функционирование

определенного регулярного международного автобусного маршрута на участке, проходящем по территории Российской Федерации по маршруту, расписанию и тарифам.

Согласно пункту 2 Приказа № 120 обращения об открытии (изменении, продлении срока действия, транзитном проезде, закрытии) регулярных перевозок пассажиров автобусами в международном сообщении, осуществляемых по территории Российской Федерации (далее - регулярный маршрут), направляются в филиалы федерального бюджетного учреждения «Агентство автомобильного транспорта» (далее - ФБУ «Росавтотранс») в соответствии с территориальным расположением начального (конечного) остановочного пункта на территории Российской Федерации. К указанному обращению прилагаются документы, содержащие данные о:

маршруте следования;

тарифах на перевозку;

расписании движения автобусов с указанием периодичности и регулярности выполнения перевозок, адресов остановочных пунктов, на которых будет производиться посадка и высадка пассажиров, с приложением копий договоров российских и иностранных перевозчиков, подтверждающих право отправления и прибытия автобусов и обслуживания пассажиров на остановочных пунктах на территории Российской Федерации в соответствии с заявленным расписанием движения автобусов;

копии договора о совместном обслуживании маршрута (в случае обслуживания маршрута несколькими перевозчиками).

Из приведённых норм следует, что для получения согласования на функционирование определенного регулярного международного автобусного маршрута юридическое лицо или предприниматель, осуществляющие деятельность по перевозке пассажиров автобусным транспортом, обязаны оформить разрешительные документы на данный маршрут согласно списку, определённому в пункте 2 Приказа № 120.

Как следует из данного списка, требуемые Ответчиком от Заявителя документы для заключения Договора на оказание услуг автостанции должны предоставляться в федеральный орган исполнительной власти в области транспорта с приложением копий договоров российских и иностранных перевозчиков, подтверждающих право отправления и прибытия автобусов и обслуживания пассажиров на остановочных пунктах на территории Российской Федерации. Следовательно данные договоры предоставляются в компетентный орган для подтверждения маршрута следования и расписания движения автобусов с указанием периодичности и регулярности выполнения перевозок, адресов остановочных пунктов, на которых будет производиться посадка и высадка пассажиров.

Таким образом, требование от Заявителя предоставление вышеуказанных документов для заключения Договора на оказание услуг автостанции, которые ещё не согласованы с федеральным органом исполнительной власти в области транспорта, неправомерно. Более того, данные документы касаются не предмета

договора (выбора услуги), а его исполнения.

Доводы Ответчика о том, что появление нового перевозчика по маршруту «Рославль – Москва» приведёт к перераспределению пассажиропотока и ухудшит экономическое положение перевозчика в лице Предприятия Комиссия считает необоснованными по следующим основаниям.

В соответствии с частью 1 статьи 8 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

Как указано в [определении](#) Верховного Суда Российской Федерации от 27.01.2015 № 308-КГ14-7601 по делу № А63-11890/2013 предоставление права осуществления перевозок на одном маршруте различными перевозчиками отвечает принципам равенства прав и обязанностей юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении транспортной деятельности по перевозке пассажиров и багажа; все перевозчики, обладают равными правами, обязанностями и в одинаковой мере несут риск возникновения убытков в связи с возможным снижением пассажиропотока.

Указанные принципы применимы как при формировании регулярных автобусных маршрутов между субъектами Российской Федерации, так и в международном сообщении.

Также несостоятельным является довод представителя Ответчика о том, что у Предприятия нет реальной возможности обслуживания и оказания услуг автостанции по предложенному Заявителем расписанию с учетом статуса автостанции, ограничения времени её работы в ночное время, технологической возможности обеспечить посадочную площадку.

[Пунктами 22, 23](#) Правил № 112 установлено, что режим работы автовокзала должен соответствовать графику прибытия и отправления транспортных средств. На фасадной стороне основного здания автовокзала с некруглосуточным режимом работы должно быть размещено общее расписание для всех маршрутов регулярных перевозок, в состав которых включен остановочный пункт, расположенный на территории автовокзала, или информационный терминал для выдачи сведений о прибытии и отвлении транспортных средств.

Учитывая установленные по делу обстоятельства, Комиссия Смоленского УФАС России расценивает отказ Предприятия от заключения с Заявителем Договора на оказание услуг автостанции как нарушение части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции.

На заседании Комиссии Смоленского УФАС России представителем Ответчика были представлены копия подписанного Ответчиком проекта договора на оказание услуг Заявителю по перевозке пассажиров в международном сообщении «Клинцы-Климовичи-Москва» от 30.11.2015 №147 и копии документов, подтверждающих направление данного проекта договора для подписания в адрес Заявителя.

Заявитель подтвердил получения данного проекта договора, однако не согласен с

некоторыми условиями договора.

Комиссия, проанализировав представленные материалы, установила, что представленный проект договора аналогичен имеющимся в материалах дела заключённым Предприятием договорам с другими перевозчиками, что свидетельствует о выполнении Ответчиком действий, указанных в выданном ему предупреждении, а именно, направления в адрес Заявителя проекта договора по разработанной предприятием форме.

При таких обстоятельствах Комиссия приходит к выводу, что Ответчиком добровольно устранено нарушение антимонопольного законодательства.

Руководствуясь статьёй 23, частью 1 статьи 39, частями 1-2 статьи 41, частью 1 статьи 48, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия Смоленского УФАС России,

РЕШИЛА:

1. Признать действия муниципального предприятия «Рославльское ПАТП» МО «Рославльский район», выразившиеся в отказе от заключения с индивидуальным предпринимателем <...> договора на оказание услуг по продаже билетов на проезд пассажиров и провоз багажа в автобусах по международному маршруту «Клинцы-Климовичи-Москва», а также по информационному обеспечению данных пассажиров и предоставлению им услуг объекта транспортной инфраструктуры автостанции, злоупотреблением доминирующим положением и недопустимыми в соответствии с частью 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции».

2. Рассмотрение дела № 04-01/14-2015 прекратить, в связи с добровольным устранением муниципальным предприятием «Рославльское ПАТП» МО «Рославльский район» нарушения антимонопольного законодательства, предписание не выдавать.

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия.

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа [статьей 19.5](#) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ.