

РЕШЕНИЕ

г. Самара

Резолютивная часть решения оглашена «24» августа 2011 г.

В полном объеме решение изготовлено «06» сентября 2011 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Самарской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее-Комиссия) в составе:

Председатель Комиссии: Пак Л.Л., и.о. руководителя
управления;

Члены Комиссии: Шабанова О.В., начальник отдела;

Яшина Н.А., специалист – эксперт,

рассмотрев дело № 25-5128-11/6 по признакам нарушения Министерством транспорта и автомобильных дорог Самарской области (далее-Министерство)(443068, г. Самара, ул. Складенко, д. 20) пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон «О защите конкуренции»), выразившегося в создании ОАО «Автовокзалы и автостанции Самарской области» необоснованных препятствий в осуществлении деятельности по перевозке пассажиров автомобильным транспортом,

УСТАНОВИЛА:

В Самарское УФАС России 21.03.2011 вх.№1744 поступило заявление ОАО «Автовокзалы и автостанции Самарской области», содержащее сведения о том, что Министерство создает необоснованные препятствия в осуществлении деятельности по перевозке пассажиров автомобильным транспортом ОАО «Автовокзалы и автостанции Самарской области», не согласовывая документы на открытие регулярных автобусных маршрутов «г. Самара – г.Бузулук», «г.Самара-г.Нижнекамск», «г.Самара-г.Нижний Новгород», «г.Самара-г.Октябрьский», «г.Самара-г.Оренбург», «г.Самара-г.Йошкар-Ола (Республика Марий Эл)», «г.Самара-г.Лениногорск (через Исаклы, Шенталу, Клявлино)», «г.Самара-г.Лениногорск (через Шенталу)», «г.Самара-г.Лениногорск (через Клявлино)», «г.Самара-г.Казань (через Чистополь)», «г.Самара-г.Казань (через Базарные Матаки)», «г.Самара-г.Саратов», «г.Самара-г.Москва», «г.Самара-г.Киров», «г.Самара-г.Анапа», «г.Самара-г.Таганрог», «Самара-Бузулук (через Нефтегорск)», «Самара-Бугуруслан», «Самара-Ивантеевка», «Самара-Курлин», «г.Самара-Курманаевка», «г.Самара-Нурлат(через Кошки)», «г.Самара-Нурлат (через

Сергиевск)», «г.Самара-Первомайский», «г.Самара-Тереньга», «г.Самара-Черемшан», «г.Самара-г.Кисловодск», «г.Самара-г.Ростов на Дону», «г.Самара-г.Сочи», «г.Самара-р.п. Николаевка», «г.Самара-г.Балаково», и не утверждая паспорта межрегиональных автобусных маршрутов «г.Самара-Кисловодск», «г.Самара-Сочи», «г.Самара-Николаевка», «г.Самара-Оренбург», «г.Самара-Лениногорск (через Клявлино)», «г.Самара – Йошкар-Ола», «г.Самара-Бузулук», «г.Самара-Лениногорск (через Шенталу)», «г.Самара-Казань (через Чистополь)», «г.Самара-Казань (через Базарные Матаки)».

По мнению заявителя, бездействие Министерства является нарушением части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции».

Управление, в соответствии с частью 3 статьи 44 Закона о конкуренции, возбудило настоящее дело № 25-5128-10/6 в отношении Министерства по признакам нарушения пункта 2 части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции».

Ассоциация «Межрегиональный автотранспортный союз» и ОАО «Автовокзалы и Автостанции Самарской области» обращались в Министерство с просьбой о согласовании открытия и (или) за утверждением паспорта по каждому маршруту отдельно. Учитывая, что оставление без рассмотрения или необоснованный отказ при рассмотрении каждого из обращений могло привести к ограничению конкуренции, для полного, всестороннего и объективного рассмотрения данного дела, в соответствии с частью 1 и 2 статьи 47.1 Федерального закона от 26.07.2006г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» Комиссия определила выделить в отдельное производство 40 дел по признакам нарушения Министерством транспорта и автомобильных дорог Самарской области части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в создании ОАО «Автовокзалы и Автостанции Самарской области» необоснованных препятствий в осуществлении деятельности по перевозке пассажиров, а именно не согласование открытия межрегиональных автобусных маршрутов.

Как видно из материалов дела, ОАО «Автовокзалы и Автостанции Самарской области» является организацией, осуществляющей перевозку пассажиров и багажа автомобильным транспортом на основании лицензии.

В соответствии со статьей 34 Конституции РФ и статьей 18 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - ГК РФ), каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной, не запрещенной законом экономической деятельности.

Согласно статье 49 Гражданского кодекса Российской Федерации, коммерческие организации могут иметь гражданские права и нести гражданские обязанности, необходимые для осуществления любых видов деятельности, не запрещенных законом. Ограничение прав юридического лица возможно только в

случаях и в порядке, предусмотренном законом.

В пункте 3 статьи 23 Гражданского кодекса Российской Федерации, установлено, что к предпринимательской деятельности граждан, осуществляемой без образования юридического лица, соответственно применяются правила кодекса, которые регулируют деятельность юридических лиц.

В соответствии с пунктом 1 статьи 49 Гражданского кодекса Российской Федерации отдельными видами деятельности, перечень которых определяется законом, юридическое лицо может заниматься только на основании специального разрешения (лицензии).

Согласно пункту 62 статьи 17 Федерального закона от 08.08.2001г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» деятельность по перевозке пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более восьми человек (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя) подлежит лицензированию.

В целях расширения сферы деятельности ОАО «Автовокзалы и Автостанции Самарской области» было принято решение о приобретении дополнительного подвижного состава для организации новых межрегиональных автобусных маршрутов.

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, Приказом Минтранса России от 14 августа 2003 г. № 178 утвержден Порядок формирования сети регулярных автобусных маршрутов между субъектами Российской Федерации (далее - Порядок)

В соответствии с п.2 Порядка работа по формированию сети регулярных автобусных маршрутов между субъектами Российской Федерации осуществляется Министерством транспорта Российской Федерации с привлечением Российского автотранспортного союза и других организаций.

Для решения вопроса об открытии инициатором (перевозчиком) разрабатываются и предоставляются в ассоциации (союзы - уполномоченные РАС) документы, перечисленные в пунктах 6 и 7 Порядка, а именно: схема 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

внутридневного и междневного отдыха. заявка на открытие маршрута с указанием для юридического лица наименования, организационно-правовой формы, местонахождения. наименования банковской 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.

В соответствии с Порядком, ОАО «Автовокзалы и Автостанции Самарской области» обратилось в ассоциацию «Межрегиональный автотранспортный союз» с вышеуказанными документами на открытие межрегионального маршрута «Самара – Бузулук».

Согласно п.3 Порядка открытие маршрутов производится по согласованию с заинтересованными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В силу п.8 того же Порядка представленные документы регистрируются, по ним проводится экспертиза, и при ее положительном завершении они направляются в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, с территории которого начинается маршрут, для принятия решения о возможности его открытия.

Ассоциацией «Межрегиональный автотранспортный союз», после установленной указанным выше Приказом Минтранса РФ №178 экспертизы, в Министерство направлены материалы на открытие межрегионального автобусного маршрута «Самара – Бузулук», где перевозчиком выступает ОАО «Автовокзалы и Автостанции Самарской области».

Письмом от 17.02.2009, направленным в адрес Ассоциации «МАС». Министерство сообщило о необходимости предоставления дополнительных документов, предусмотренных названным выше Приказом Минтранса РФ №178, а именно: схем маршрутов, заявок на открытие маршрутов, копий учредительных документов, копии лицензии на осуществление перевозки пассажиров автомобильным транспортом, документов, содержащих сведения о количестве и типе транспортных средств.

В связи с тем, что все требуемые документы были представлены перевозчиком (ОАО «Автовокзалы и Автостанции Самарской области») в ассоциацию «Межрегиональный автотранспортный союз» вместе с заявками на открытие маршрута «г. Самара – г.Бузулук», но не были высланы ассоциацией в адрес Министерства, ассоциация устранила замечания Министерства и представила недостающие сведения письмом от 06.03.2009.

Однако, 06.04.2009 Министерство направило в адрес Ассоциации

«Межрегиональный автотранспортный союз» сообщение об отказе в согласовании маршрута , по которым перевозчиком выступает ОАО «Автовокзалы и Автостанции Самарской области».

Отказ Министерства транспорта, связи и автомобильных дорог Самарской области мотивирован тем, что в соответствии с Правилами организации пассажирских перевозок на автомобильном транспорте, утвержденным приказом Министерства автомобильного транспорта РСФСР от 31.12.1981г. №200, для решения вопроса о целесообразности открытия указанных маршрутов необходимо определить потребность в перевозках пассажиров по ним маршрутам и составить технико-экономическое обоснование целесообразности их открытия.

Оценивая обстоятельства дела, Комиссия приходит к выводу, что отказ Министерства транспорта и автомобильных дорог Самарской области в согласовании открытия межрегионального маршрута «г. Самара – г.Бузулук» является необоснованным в силу следующего.

Комиссией установлено и материалами дела подтверждается, что ОАО «Автовокзалы и Автостанции Самарской области» и Ассоциацией «Межрегиональный автотранспортный союз» Министерству были представлены все документы, перечисленные в пунктах 6 и 7 Порядка.

Ссылка Министерства на нарушение требований пункта 14 Правила организации пассажирских перевозок, утвержденных приказом Министерства автомобильного транспорта РСФСР № 200 от 31.12.1981 (т. 2 л.д.122) не может быть обоснованной.

Согласно данной норме для решения вопроса о целесообразности открытия маршрута предварительно необходимо определить потребность в перевозках пассажиров по этому маршруту (предполагаемый устойчивый пассажиропоток).

Министерство полагает, что потребность в перевозках пассажиров должна быть определена заявителем. Вместе с тем, из буквального толкования пункта 14 Правил организации пассажирских перевозок, данная обязанность перевозчика не вытекает. Следовательно, требование Министерства транспорта, связи и автомобильных дорог Самарской области определить потребность в перевозках пассажиров адресованное заявителю является необоснованным.

Кроме того, пунктом 13 Правил, организация новых автобусных маршрутов производится в порядке, установленном ст.76 Устава автомобильного транспорта РСФСР. Однако, согласно п.2 Постановления Правительства РФ от 14.09.2009г. №112 Устав автомобильного транспорта РСФСР, утвержденный Постановлением Совета Министров РСФСР от 8 января 1969 г. N 12 утратил силу.

Согласно п.1 ст.3 Федерального закона от 08.11.2007 N 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта»

правила перевозок пассажиров и багажа утверждаются Правительством Российской Федерации на основании настоящего Федерального закона. В связи с этим, Правила организации пассажирских перевозок, утвержденных приказом Министерства автомобильного транспорта РСФСР №200 от 31.12.1981г. не соответствуют указанному выше Федеральному закону №259-ФЗ и не могут применяться к правоотношениям, возникшим после его принятия.

Порядок формирования сети регулярных автобусных маршрутов между субъектами Российской Федерации, утвержденный приказом Минтранса России от 14 августа 2003 г. № 178, содержит исчерпывающий перечень документов, необходимых для открытия новых межрегиональных автобусных маршрутов, поскольку ни "Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта" №259-ФЗ, ни Правила перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 14.02.2009 N 112 не содержат дополнительного перечня документов, необходимых для открытия межрегиональных маршрутов.

Кроме того, в соответствии с пунктом 1 статьи 17 Федерального закона от 08.08.2001 N 128-ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями) "О лицензировании отдельных видов деятельности" деятельность по перевозке пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более восьми человек, подлежит лицензированию.

В силу статьи 2 названного Закона при осуществлении лицензируемой им деятельности лицензиат обязан соблюдать лицензионные требования и условия (совокупность установленных положениями о лицензировании конкретных видов деятельности требований и условий).

Согласно п. 4 Положения о лицензировании перевозок пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя), утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 октября 2006 г. N 637, лицензионными требованиями и условиями при осуществлении перевозок пассажиров являются: соблюдение лицензиатом установленных законами и иными нормативными правовыми актами в области автомобильного транспорта требований по организации и осуществлению перевозок пассажиров.

Таким образом, соблюдение перевозчиками правил, установленных Порядком формирования сети регулярных автобусных маршрутов между субъектами Российской Федерации, утвержденным приказом Минтранса России от 14 августа 2003 г. № 178 является обязательным лицензионным требованием, установленным действующим законодательством.

Поскольку основной (уставной) деятельностью заявителя является осуществление и организация перевозок пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек, отказ Министерства в согласовании открытия вышеуказанных маршрутов препятствует осуществлению им законной предпринимательской деятельности.

Оценивая обстоятельства дела, Комиссия приходит к выводу, что отказ Министерства в согласовании открытия нового межрегионального маршрута «г. Самара – г.Бузулук» является необоснованным и препятствует ОАО «Автовокзалы и Автостанции Самарской области» в осуществлении деятельности по перевозке пассажиров по маршруту «Самара-Бузулук».

Согласно пункту 2 части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции», органам государственной власти субъектов Российской Федерации запрещается осуществлять действия (бездействие), которые создают необоснованные препятствия осуществлению деятельности хозяйствующих субъектов.

Бездействие Министерства, выразившееся в не согласовании открытия автобусного маршрута «г. Самара – г.Бузулук», создает ОАО «Автовокзалы и Автостанции Самарской области» необоснованные препятствия в осуществлении деятельности по перевозке пассажиров по данному маршруту.

Во исполнение решения Арбитражного суда Самарской области от 04.09.2009 по делу №А55-11824/2009, письмом от 16.03.2010 № 28/619 Министерство согласовало открытие автобусного маршрута «г. Самара – г.Бузулук». При таких обстоятельствах основания для выдачи предписания отсутствуют.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49 Закона «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать бездействие Министерства по несогласованию открытия автобусного маршрута «г. Самара – г.Бузулук» нарушающим пункт 2 части 1 статьи 15 Закона о конкуренции.

2. Предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства Министерству транспорта и автомобильных дорог Самарской области не выдавать.