

Заявитель:

ИП К

Ответчик:

**Министерство транспорта и дорожного
хозяйства**

Республики Марий Эл

ул. Набережная Брюгге, д. 3,

г. Йошкар-Ола, Республика Марий Эл

mintrans@gov.mari.ru

Зантересованное лицо:

ИП К

РЕШЕНИЕ

о нарушении антимонопольного законодательства

по делу № 012/01/15-63/2019

Резолютивная часть решения оглашена 05 июля 2019 года

В полном объеме решение изготовлено 19 июля 2019 года

Комиссия Марийского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Ерошкина О.В. – заместитель руководителя-начальник отдела, председатель Комиссии;

Журавлева Н.В. – главный специалист – эксперт отдела аналитической работы и контроля хозяйствующих субъектов, член Комиссии,

Антропова Э.В. - специалист – эксперт отдела аналитической работы и контроля хозяйствующих субъектов, член Комиссии,

рассмотрев дело № 012/01/15-63/2019 в отношении Министерства транспорта и дорожного хозяйства Республики Марий Эл по признакам нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в изменении расписания отправления транспортных средств ИП К. по маршруту «Йошкар-Ола-Юрино» в части времени отправления из начального остановочного пункта в 6-50, 9-00 и по маршруту «Йошкар-Ола-Васильевское» в части времени отправления из начального остановочного пункта в 13-30, в присутствии:

представителя Министерства транспорта и дорожного хозяйства Республики Марий Эл, действующей на основании доверенности от,

УСТАНОВИЛА:

Дело о нарушении антимонопольного законодательства возбуждено в отношении Министерства транспорта и дорожного хозяйства Республики Марий Эл по признакам нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), выразившегося в изменении расписания отправления транспортных средств ИП К по маршруту «Йошкар-Ола-Юрино» в части времени отправления из начального остановочного пункта в 6-50, 9-00 и по маршруту «Йошкар-Ола-Васильевское» в части времени отправления из начального остановочного пункта в 13-30.

В Марийское УФАС России поступило обращение ИП К от 18.10.2018 вх. №11163 о внесении Министерством транспорта и дорожного хозяйства Республики Марий Эл изменений в расписание по маршрутам регулярных перевозок «Йошкар-Ола-Юрино», «Йошкар-Ола-Васильевское» без учета времени отправления по маршруту «Йошкар-Ола-Коротни» ИП Ко

Марийским УФАС России Министерству транспорта и дорожного хозяйства Республики Марий Эл выдано предупреждение № 03-29/01-2019 о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства о необходимости в тридцатидневный срок с момента получения предупреждения прекратить нарушение статьи 15 Закона о защите конкуренции путем установления ИП К по маршрутам «Йошкар-Ола -

Юрино», «Йошкар-Ола - Васильевское» расписания движения из начального остановочного пункта, значительно отличающегося от расписания движения от начального остановочного пункта по маршруту «Йошкар-Ола - Коротни» ИП К, с учетом минимальной разницы в расписаниях между временем отправления транспортных средств, установленной Правительством Республики Марий Эл, либо с учетом положений приказа Минтранса России от 24.01.2018 № 27 «Об установлении значений минимальной разницы в расписаниях между временем отправления транспортных средств, предусмотренных частью 1 статьи 7 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 220-ФЗ».

Предупреждение, выданное Министерству транспорта и дорожного хозяйства Республики Марий Эл, не было исполнено министерством. Расписание отправления транспортных средств по маршрутам ИП К «Йошкар-Ола-Юрино», «Йошкар-Ола-Васильевское» не было изменено с учетом расписания движения по маршруту ИП К «Йошкар-Ола-Коротни».

Министерство транспорта и дорожного хозяйства Республики Марий Эл не признало в своих действиях факт нарушения антимонопольного законодательства. Министерство полагает, что не могло отказать в удовлетворении заявления ИП К об изменении маршрутов регулярных перевозок «Йошкар-Ола-Юрино», «Йошкар-Ола-Васильевское», поскольку такие основания в соответствии с Законом №220-ФЗ отсутствовали.

Министерство транспорта и дорожного хозяйства Республики Марий Эл в ходе рассмотрения дела указало, что как до выдачи предупреждения, так и в настоящее время все рассматриваемые маршруты, как ИП К, так и ИП К отправляются с остановочной площадки II привокзальной площади города Йошкар-Олы, при этом отправления осуществляются с разных платформ.

Также министерство пояснило, что графические схемы движения определяются исходя из указания в реестрах маршрутов автомобильных дорог по пути следования. Ранее схемы движения были указаны в паспортах маршрутов, при этом указанные схемы были разработаны самими перевозчиками. По мнению министерства, поскольку начало движения по маршрутам перевозчиков различно, а также различны схемы движения по маршрутам обоих перевозчиков по улицам города Йошкар-Олы, изменение расписания ИП К не ущемляет интересы ИП К

Кроме того, министерство пояснило, что уполномоченным органом было проведено совещание с участием перевозчиков ИП К, ИП К, в ходе проведения которого не было достигнуто согласие о приемлемом для перевозчиков времени отправления по маршрутам. Предложенная ИП К

разница в расписании по маршрутам в 15 минут не была принята ИП К, договоренности об установлении разницы в расписании не достигнуты (протокол от 20.02.2019).

В настоящее время невозможно изменить расписание по маршрутам ИП К в отсутствие заявлений перевозчика об изменении расписания по рассматриваемым маршрутам. Действующим законодательством установлен закрытый перечень оснований для изменения расписания по маршруту регулярных перевозок.

Министерство указало, что имеет возможность разработать и инициировать принятие Правительством акта, устанавливающего минимальную разницу в расписаниях транспортных средств по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок. Указанные действия не осуществляются в связи с необходимостью проведения расчетов исходя из расписаний движения и пассажиропотока по маршрутам, кроме того, разработка минимальной разницы потребует дополнительных финансовых затрат.

ИП К при рассмотрении дела указал, что в сентябре 2018 года отправления по маршрутам ИП К, ИП К осуществлялось с разных остановочных пунктов, установленным начальным остановочным пунктом по маршруту «Йошкар-Ола-Коротни» являлся «Вокзал». Кроме того, по мнению ИП К, изменение расписания по маршрутам индивидуального предпринимателя по заявлению в уполномоченный орган не может являться нарушением антимонопольного законодательства, поскольку минимальное значение в разнице расписаний действующим законодательством не установлено.

Марийским УФАС России в соответствии со статьей 48.1 Закона о защите конкуренции 10.06.2019 вынесено заключение об обстоятельствах дела, в котором описаны обстоятельства и документы, на основании которых в действиях Министерства транспорта и дорожного хозяйства Республики Марий Эл установлено нарушение части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Министерство транспорта и дорожного хозяйства по Республике Марий Эл в ходе рассмотрения дела не согласилось с выводами Комиссии, изложенными в заключении об обстоятельствах дела. По мнению министерства, оно не может произвольно изменить расписание отправления транспортных средств по маршрутам регулярных перевозок в отсутствие заявлений перевозчиков. В настоящее время ни ИП К, ни ИП К не согласны внести изменения в расписание отправления транспортных средств по межмуниципальным маршрутам регулярных

перевозок. Кроме того, значение минимальной разницы в отправлении транспортных средств по совпадающим межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок не разработано и не установлено.

Комиссия Марийского УФАС России, исследовав полученные материалы, документы, письменные и устные пояснения лиц, участвующих в рассмотрении дела, приходит к выводу о том, что действия ответчика Министерства транспорта и дорожного хозяйства по Республике Марий Эл являются нарушением статьи 15 Закона о защите конкуренции на основании следующего.

В соответствии со статьей 15 Закона о защите конкуренции запрещены ограничивающие конкуренцию акты и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов или организаций, организаций, участвующих в предоставлении государственных или муниципальных услуг. Так, исходя с положений пунктов 1-10 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции могут быть квалифицированы как нарушающие антимонопольное законодательство акты и (или) действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности запрещаются: необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, установление для приобретателей товаров ограничений выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют такие товары, предоставление государственной или муниципальной преференции в нарушение требований, установленных Законом о защите конкуренции, создание дискриминационных условий, установление и (или) взимание не предусмотренных законодательством Российской Федерации платежей при предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственных или муниципальных услуг.

Таким образом, обязательным признаком для квалификации действий органа государственной власти субъекта Российской Федерации по ст. 15 Закона о защите конкуренции является наличие (возможность наступления) недопущения, ограничения, устранения конкуренции.

Из материалов дела следует, что ИП К осуществляет регулярные перевозки по межмуниципальному маршруту «Йошкар-Ола-Коротни» со

временем отправления с начального остановочного пункта г.Йошкар-Ола в 6-59, 8-59, 12-31, 13-36, 17-18.

В то же время ИП К осуществляет регулярные перевозки по межмуниципальному маршруту «Йошкар-Ола-Юрино», «Йошкар-Ола-Васильевское». При этом ранее индивидуальному предпринимателю были установлены следующие расписания отправления транспортных средств по указанным маршрутам: по маршруту «Йошкар-Ола-Юрино»: из г.Йошкар-Олы: 7-29, 8-20, 11-00, 15-41, из Юрино: 6-00, 12-00, 14-00, 15-00; по маршруту «Йошкар-Ола-Васильевское»: из г.Йошкар-Олы: 14-12, из Юрино: 6-30.

По заявлению индивидуального предпринимателя К с 10.09.2018 в расписание по указанным маршрутам Министерством транспорта и дорожного хозяйства по Республике Марий Эл внесены изменения, и установлено следующее время отправления по маршруту «Йошкар-Ола-Юрино»: из Йошкар-Олы: 6-50, 9-00, 11-00, 15-00, 17-00, по маршруту «Йошкар-Ола-Васильевское» из Йошкар-Олы в 13-30.

Таким образом, после изменения расписания по некоторым рейсам расписание по маршрутам «Йошкар-Ола-Юрино», «Йошкар-Ола-Васильевское» практически совпадает с расписанием по маршруту «Йошкар-Ола-Коротни» (утренние рейсы 6-59 («Йошкар-Ола-Коротни»), 6-50 («Йошкар-Ола-Юрино»), 8-59 («Йошкар-Ола-Коротни»), 9-00 («Йошкар-Ола-Юрино»), дневные рейсы 13-30 («Йошкар-Ола-Васильевское»), 13-36 («Йошкар-Ола-Коротни»).

Необходимо отметить, что протяженность маршрутов «Йошкар-Ола-Васильевское» -208,9 км, «Йошкар-Ола-Юрино» -228,2км, «Йошкар-Ола-Коротни»-120,5км. При этом маршрут «Йошкар-Ола-Коротни» проходит от начального остановочного пункта г.Йошкар-Ола до поворота на с. Коротни по тем же улицам, автомобильным дорогам, что и маршруты «Йошкар-Ола-Васильевское», «Йошкар-Ола-Юрино», по всем трем маршрутам по пути следования находятся населенные пункты и остановки, до которых можно добраться транспортными средствами, следующими по маршрутам «Йошкар-Ола-Васильевское», «Йошкар-Ола-Юрино», «Йошкар-Ола-Коротни» (Азяково, Кучки, Старожильск, Красный мост, Визимьяры, Мадарский выселок, Арда, Мазикино, Алешкино, Химзавод, пов. Три Рутки, Озерки).

В настоящее время на территории Республики Марий Эл действует постановление Правительства Республики Марий Эл от 31.12.2015 № 748 «Об утверждении Правил организации регулярных перевозок пассажиров и багажа по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок на территории Республики Марий Эл» (далее –Правила

№748), в соответствии с которым совпадение маршрутов регулярных перевозок более чем на 85 процентов своей протяженности является основанием отказа в установлении или изменении межмуниципального маршрута регулярных перевозок.

Кроме того, согласно части 1 статьи 6 Закона Республики Марий Эл от 23.05.2017 №26-З «О регулировании отдельных отношений в сфере организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом на территории Республики Марий Эл» (далее – Закон №26-З), если устанавливаемый или изменяемый межмуниципальный маршрут регулярных перевозок включает в себя несколько общих остановочных пунктов с ранее установленным межмуниципальным маршрутом регулярных перевозок на территории Республики Марий Эл, то минимальная разница в расписаниях между временем отправления транспортных средств из данных остановочных пунктов должна соответствовать значениям, установленным Правительством Республики Марий Эл. Также, если устанавливаемый или изменяемый межмуниципальный маршрут регулярных перевозок включает в себя несколько общих остановочных пунктов с ранее установленным муниципальным маршрутом регулярных перевозок на территории Республики Марий Эл, то минимальная разница в расписаниях между временем отправления транспортных средств из данных остановочных пунктов должна соответствовать значениям, установленным соглашением об организации регулярных перевозок между уполномоченным органом исполнительной власти Республики Марий Эл и уполномоченным органом местного самоуправления (пункт 3 части 6 Закона №26-З).

До настоящего времени минимальная разница в расписаниях движения транспортных средств по муниципальным маршрутам не установлена.

Порядок изменения межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок на территории Республики Марий Эл регулируется пунктами 8-14 Правил № 748. Так, инициатор изменения межмуниципального маршрута регулярных перевозок - перевозчик представляет в уполномоченный орган заявление в произвольной письменной форме на изменение межмуниципального маршрута регулярных перевозок, а также при изменении расписания движения - предлагаемое расписание движения в виде таблицы с указанием времени отправления транспортного средства от начального остановочного пункта (конечного остановочного пункта), согласованное с владельцами данных остановочных пунктов. В случае, если разница в расписаниях меньшая, чем это указано в частях 1 и 3 статьи 6 Закона № 26-З, то предлагаемое расписание движения должно быть согласовано в письменной форме с

перевозчиками, осуществляющими регулярные перевозки по ранее установленным межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок и (или) муниципальным маршрутам регулярных перевозок (подпункты «а» и «б» пункта 8 Правил № 748)

На дату рассмотрения обращения ИП К. министерство обладало сведениями о времени отправления транспортных средств ИП К по межмуниципальному маршруту «Йошкар-Ола-Коротни», и не могло не знать о практически полном совпадении времени отправления по маршрутам «Йошкар-Ола-Юрино», «Йошкар-Ола-Васильевское», «Йошкар-Ола-Коротни» после изменения расписания движения по маршрутам ИП К «Йошкар-Ола-Юрино», «Йошкар-Ола-Васильевское».

Комиссией отклоняются доводы Министерства транспорта и дорожного хозяйства Республики Марий Эл о том, что в отсутствие установленной минимальной разницы в расписании движения по межмуниципальным маршрутам, министерство не обязано проверять совпадение маршрутов и наличие разницы в расписании по совпадающим маршрутам.

Из взаимосвязанного толкования указанных правовых норм Закона №36-З и Правил №748 следует, что действующим региональным законодательством установлен запрет на произвольное изменение маршрутов регулярных перевозок в случае, если имеются маршруты, совпадающие с изменяемым маршрутом, а также установлено требование о соблюдении разницы в расписаниях отправления транспортных средств по совпадающим маршрутам.

Комиссия Марийского УФАС России приходит к выводу, что Министерство транспорта и дорожного хозяйства Республики Марий Эл, являясь уполномоченным органом в сфере организации пассажирских перевозок, при рассмотрении заявления ИП К обязано было потребовать от него согласования в письменной форме с ИП К - перевозчиком, осуществляющим регулярные перевозки по ранее установленному межмуниципальному маршрутам регулярных перевозок, с которым имеются общие остановочные пункты, и оценить предлагаемые изменения в расписание с точки зрения разумного соблюдения прав ИП К, поскольку значения минимальной разницы во времени отправления до настоящего времени не установлены.

При этом, министерством не проанализированы причины и необходимость изменения расписания по маршрутам ИП К, пассажиропоток, совпадение с другими, ранее установленными маршрутами, наличие общих остановочных пунктов.

При установлении минимальной разницы в расписаниях отправления

транспортных средств, следующих по совпадающим межмуниципальным маршрутам, министерство могло также использовать по аналогии положения приказа Минтранса России от 24.01.2018 №27 «Об установлении значений минимальной разницы в расписаниях между временем отправления транспортных средств, предусмотренных частью 1 статьи 7 Федерального закона от 13.07.2015 №220-ФЗ», в соответствии с которым установление разницы в расписании отправления транспортных средств производится с учетом расстояния совпадающих маршрутов.

Комиссией Марийского УФАС России также отклоняются доводы ИП К о том, что при изменении расписаний отправления по маршрутам №603к «Йошкар-Ола-Юрино», №621к «Йошкар-Ола-Васильевское», №510к «Йошкар-Ола-Коротни» министерство не обязано осуществлять проверку расписания по данным маршрутам, поскольку начальный и конечный остановочный пункты по данным маршрутам не совпадают.

Фактически начальные остановочные пункты по маршрутам №603 к «Йошкар-Ола-Юрино», №621к «Йошкар-Ола-Васильевское», №510 к «Йошкар-Ола-Коротни» могут совпадать, поскольку для маршрута №510 к «Йошкар-Ола-Коротни» начальный остановочный пункт в соответствии с реестром регулярных маршрутов не определен.

В соответствии с приказом от 24.01.2017 №7-н «Об утверждении Перечня остановочных пунктов, расположенных на территории Республики Марий Эл, которые разрешается использовать в качестве начальных и (или) конечных остановочных пунктов по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок» министерством утверждены следующие остановочные пункты в г.Йошкар-Оле: Остановочная площадка «д.Савино», остановочная площадка «ул.Кутрухина», Остановочная площадка часть II привокзальной площади, Остановочная площадка часть III привокзальной площади, Автовокзал.

Таким образом, фактически ИП К может использовать любой из данных остановочных пунктов в качестве начального остановочного пункта для осуществления перевозок по межмуниципальному маршруту №510 к «Йошкар-Ола-Коротни».

Кроме того, перевозчик вправе по заявлению определить (изменить) остановочный пункт по своему маршруту, а также изменить схему движения по маршруту.

Кроме того, из схем маршрутов в соответствии с реестром регулярных маршрутов Республики Марий Эл, а также представленных в материалы дела Министерством транспорта и дорожного хозяйства Республики Марий Эл, следует, что по всем трем рассматриваемым маршрутам №510 к «Йошкар-Ола-Коротни», №603 к «Йошкар-Ола-Юрино», №621к

«Йошкар-Ола-Васильевское» осуществляется заезд в населенный пункт пос. Коротни. Таким образом, пассажиры, добирающиеся до населенных пунктов, расположенных на пути следования Йошкар-Ола-Коротни и до пос. Коротни, могут использовать любой из рассматриваемых маршрутов (№510 к «Йошкар-Ола-Коротни», №603 к «Йошкар-Ола-Юрино», №621к «Йошкар-Ола-Васильевское»).

Изменение расписания отправления транспортных средств по маршрутам ИП К «Йошкар-Ола-Юрино», «Йошкар-Ола-Васильевское» без учета времени отправления по маршруту «Йошкар-Ола-Коротни» ИП Корнаухов А.Г. ведет к ограничению прав ИП К, и ограничению конкуренции на рынке регулярных пассажирских перевозок по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок.

Согласно расчетам, представленным ИП К, на обслуживаемом маршруте на 30% сократился пассажиропоток после внесения изменений в расписание по маршрутам «Йошкар-Ола-Юрино», «Йошкар-Ола-Васильевское», убыток индивидуального предпринимателя с учетом стоимости проезда при осуществлении перевозок по маршруту «Йошкар-ола-Коротни» составил около 1,3 млн. рублей.

Кроме того, Комиссией отклоняются доводы Министерства транспорта и дорожного хозяйства Республики Марий Эл о том, что предупреждение, выданное антимонопольным органом, является неисполнимым.

В соответствии с Положением о Министерстве транспорта и дорожного хозяйства Республики Марий Эл, утвержденным постановлением правительства Республики Марий Эл от 19.02.2018 №64, министерство является органом исполнительной власти Республики Марий Эл, осуществляющим в пределах полномочий Республики Марий Эл политику в сферах транспорта и дорожного хозяйства Республики Марий Эл. Министерство обеспечивает при реализации своих полномочий приоритет целей и задач по развитию конкуренции на товарных рынках в установленной сфере деятельности, осуществляет взаимодействие с другими органами исполнительной власти Республики Марий Эл, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Фактически Марийское УФАС России в предупреждении предложило министерству совершить ряд действий, которые находятся в компетенции данного органа и будут направлены на устранение нарушений Закона о защите конкуренции. Предупреждение являлось конкретным и исполнимым.

Однако министерством каких-либо действий во исполнение выданного предупреждения совершено не было.

Действия Министерства транспорта и дорожного хозяйства по Республике Марий Эл по изменению расписания отправления транспортных средств по маршрутам «Йошкар-Ола-Васильевское», «Йошкар-Ола-Юрино» без учета времени отправления по маршруту «Йошкар-Ола-Коротни» ограничивают конкуренцию на рынке пассажирских перевозок в Республике Марий Эл, нарушают требования части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В соответствии с пунктом 5 части 1 статьи 49 Закона о защите конкуренции Комиссия при принятии решения разрешает вопрос о выдаче предписаний и об их содержании, а также о необходимости осуществления других действий, направленных на устранение и (или) предотвращение нарушения антимонопольного законодательства.

На момент вынесения решения антимонопольным органом, министерством не были предприняты меры по изменению времени отправления транспортных средств по маршрутам «Йошкар-Ола-Васильевское», «Йошкар-Ола-Юрино» ИП К, которое совпадает с временем отправления по маршруту «Йошкар-Ола-Коротни» ИП

На основании изложенного, Комиссия считает целесообразным выдать Министерству транспорта и дорожного хозяйства Республики Марий Эл предписание об устранении нарушения антимонопольного законодательства.

На основании вышеизложенного и руководствуясь статьей 15, статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Марий Эл по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства,

РЕШИЛА:

1. Признать в действиях Министерства транспорта и дорожного хозяйства Республики Марий Эл (ИНН 1215148270, ОГРН 1101215002921, КПП 121501001; юридический адрес: ул. Набережная Брюгге, д.3, г. Йошкар-Ола, Республика Марий Эл, 424033) факт нарушения статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившийся в изменении расписания

отправления транспортных средств ИП К по маршруту «Йошкар-Ола-Юрино» в части времени отправления из начального остановочного пункта в 6-50, 9-00 и по маршруту «Йошкар-Ола-Васильевское» в части времени отправления из начального остановочного пункта в 13-30.

2. Выдать Министерству транспорта и дорожного хозяйства по Республике Марий Эл предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня принятия в Арбитражный суд Республики Марий Эл.

Председатель Комиссии
Ерошкина

О.В.

Члены Комиссии

Н.В. Журавлева

Э.В. Антропова