

РЕШЕНИЕ

по делу № 052-13-а

18.04.2013 г.

г. Пермь

Резолютивная часть решения оглашена "18" апреля 2013 г.

В полном объеме решение изготовлено "08" мая 2013 г.

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

рассмотрев дело **№052-13-а** по признакам нарушения **Администрацией Александровского городского поселения** ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в необоснованном препятствовании осуществлению хозяйственной деятельности ИП Осколкову А.Ю., путем отказа в открытии автобусного маршрута по основаниям не предусмотренным действующим законодательством РФ, что приводит или может привести к ограничению, устранению, недопущению конкуренции на рынке оказания услуг по осуществлению пассажирских перевозок на территории Александровского городского поселения,

УСТАНОВИЛА:

25.10.2012 г. в Пермское УФАС России поступило заявление ИП Осколкова А.Ю. (вх. № 15202-12 от 25.10.2012 г.) о нарушении Администрацией Александровского городского поселения (далее – также Администрация) антимонопольного законодательства при организации транспортного обслуживания населения.

В заявлении указано, что 07.11.2012 г. ИП Осколковым А.Ю. было подано заявление об открытии маршрута «Залог-Заоничка-Залог».

Письмом № 2741 от 14.11.2012 г. Администрация отказала в открытии маршрута, сославшись на то, что предлагаемый ИП Осколковым маршрут является аналогичным маршруту № 5 «Кирова-Заоничка», пассажирские перевозки по которому уже осуществляются перевозчиком ИП Седовой Т.П. на основании договора от 20.03.2012 г., в связи с чем, необходимость и потребность осуществлять перевозки по предлагаемому маршруту «Залог-Заоничка-Залог» отсутствует.

Представитель заявителя на рассмотрении дела поддержал доводы заявления, представил дополнительные доказательства по делу.

Представители Администрации на рассмотрение дела не явились, представили в материалы дела письменный отзыв.

Представители заинтересованных лиц на рассмотрение дела не явились, уведомлены надлежащим образом.

Изучив представленные документы и информацию, выслушав доводы сторон, Комиссия пришла к следующим выводам.

1. В соответствии с ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения относится к вопросам местного значения поселения.

Для решения вышеуказанного вопроса местного значения Администрация Александровского городского поселения Постановлением от 11.03.2008 г. № 43 утвердила Порядок организации транспортного обслуживания населения на поселенческих автобусных маршрутах на территории Александровского городского поселения (далее также – Порядок).

Согласно п. 2.1 Порядка инициаторами открытия маршрута могут выступать перевозчики. Для этого они направляют в Администрацию заявку на открытие маршрута с указанием схемы маршрута и предполагаемого расписания движения автобусов.

Таким образом, Порядок предусматривает право перевозчиков выступать инициаторами открытия новых автобусных маршрутов.

В соответствии п.п. 2.1 и 2.2 Порядка на основании заявки перевозчика Организатором транспортного обслуживания населения (Администрацией поселения) проводится обследование дорожных условий на автобусном маршруте.

Для этих целей создается Комиссия по обследованию дорожных условий, наделенная, в том числе полномочиями по оценке условий, обеспечивающих безопасность дорожного движения.

Результаты обследования оформляются актом, в котором дается заключение Комиссии о возможности (невозможности) открытия маршрута. Акты обследования дорожных условий на поселенческих автобусных маршрутах прилагаются к материалам обследования вновь открываемого маршрута. В случае несоответствия дорожных условий на маршруте требованиям безопасности движения в акте дается заключение о невозможности открытия поселенческого автобусного маршрута, отражаются предложения комиссии о проведении неотложных и перспективных мероприятий, направленных на улучшение условий движения и предупреждение дорожно-транспортных происшествий на маршруте, по реконструкции или строительству объектов транспортной инфраструктуры.

Согласно раздела 5 Положения об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами, утвержденного приказом Минтранса РФ от 08.01.1997 N 2 для обеспечения безопасности перевозок пассажиров автобусами владельцы автобусов обязаны:

- составить и утвердить на каждый маршрут регулярных автобусных перевозок паспорт и схему маршрута с указанием опасных участков;
- разрабатывать графики (расписания) движения - на основе определения нормативных значений скоростей движения автобусов на маршруте и отдельных его участках между остановочными пунктами, с учетом соблюдения режимов труда и отдыха водителей, регламентируемых действующими нормативными документами.

Запрещается отклонение от заранее согласованных (утвержденных) маршрутов движения автобусов, производство остановок в местах, не предусмотренных графиком движения, превышение установленных скоростных режимов движения.

Указанный приказ издан Министерством транспорта во исполнение распоряжения Правительства РФ от 02.02.1996г. №133-р «О реализации Федерального закона «О безопасности дорожного движения».

Таким образом, для достижения безопасности дорожного движения автобусы должны двигаться по определенному маршруту, согласно разработанному графику (расписания) движения и без превышения скоростных режимов движения.

Совпадение двух или нескольких маршрутов регулярных перевозок подразумевает под собой, в том числе увеличение количества автобусов, останавливающихся на совпадающих остановочных пунктах, а также их скопление на совпадающих конечных остановках, что в последствии может привести к не соблюдению разработанных графиков и нарушению скоростных режимов движения (т.е. нарушению безопасности дорожного движения).

Анализ вышеизложенных норм позволяет сделать вывод, что законным основанием отказа перевозчикам в открытии нового маршрута регулярных перевозок может являться несоответствие разработанного маршрута условиям, обеспечивающим безопасность движения.

В свою очередь соответствие или несоответствие новых маршрутов вышеуказанным условиям подтверждается актом обследования дорожных условий, оформленным Комиссией по организации пассажирских перевозок (п. 2.2 Порядка).

Следовательно, после получения заявления об открытии маршрутов от ИП Осколкова А.Ю. Администрация обязана создать Комиссию по организации пассажирских перевозок и провести обследование дорожных условий предлагаемого к открытию маршрута.

Вместе с тем из анализа представленных документов установлено, что при рассмотрении заявления ИП Осколкова А.Ю. от 07.11.2012 г. об открытии маршрута вышеизложенные требования законодательства Администрацией выполнены не

были.

Документы либо информация свидетельствующие о фактическом проведении Администрацией (Комиссией по организации пассажирских перевозок) анализа возможности наступления негативных последствий для безопасности дорожного движения в результате открытия заявленного ИП Осколковым А.Ю. маршрута в антимонопольный орган представлены не были. Отказ Администрации в открытии маршрута ИП Осколкову А.Ю. также не содержит указанной информации. В отказе Администрация указывает, что предлагаемый ИП Осколковым маршрут является аналогичным маршруту № 5 «Кирова-Заоничка», пассажирские перевозки по которому уже осуществляются другим перевозчиком, в связи с чем, необходимость и потребность осуществлять перевозки по предлагаемому маршруту отсутствует.

При этом, из анализа существующей редакции Порядка не ясно, что Администрация понимает под понятием **«аналогичный маршрут»**, на которое ссылается в отказе ИП Осколкову А.Ю. в закреплении предлагаемого им маршрута. Более того, Порядок на момент рассмотрения Администрацией заявления ИП Осколкова А.Ю. не предусматривал подобного основания для отказа в открытии маршрута.

В данном случае необходимо отметить, что сам по себе факт, осуществления несколькими лицами пассажирских перевозок по совпадающим (дублирующим) маршрутам действующим законодательством РФ не запрещен. Частичное или полное совпадение предполагаемого к открытию автобусного маршрута с уже имеющимися на территории поселения не может свидетельствовать об отсутствии необходимости и потребности в открытии нового маршрута, так как при открытии маршрута в первую очередь необходимо учитывать его востребованность у населения, а также его рентабельность.

В соответствии со ст. 3 Закона Пермского края от 12.10.2006 г. №19-КЗ «Об основах организации транспортного обслуживания населения на территории Пермского края» основными принципами организации транспортного обслуживания населения Пермского края являются, безопасность при выполнении пассажирских перевозок, доступность транспортных услуг для населения, качественное транспортное обслуживание населения, сочетание государственного регулирования и рыночных отношений в сфере транспортного обслуживания, **равный доступ на рынок транспортных услуг перевозчиков независимо от организационно-правовых форм и форм собственности.**

В силу ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, 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), в частности запрещается необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами.

Для обеспечения конкуренции орган местного самоуправления (организатор пассажирских перевозок) обязан обеспечить возможность равного доступа всех

перевозчиков на рынок оказания услуг по осуществлению пассажирских перевозок.

Отказ Администрации Александровского городского поселения в открытии заявленного ИП Осколковым А.Ю. маршрута «Залог-Заоничка-Залог» по основаниям, не предусмотренным действующим законодательством РФ, препятствует осуществлению ИП Осколковым А.Ю. предпринимательской деятельности на рынке оказания услуг по осуществлению пассажирских перевозок автомобильным транспортом на территории Александровского городского поселения, что является нарушением ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

2. Комиссией Пермского УФАС России на рассмотрении данного дела установлено, что Постановлением Администрации Александровского городского поселения № 365 от 21.12.2012 г. были внесены изменения в Постановление от 11.03.2008 г. № 43 «Об утверждении Порядка организации транспортного обслуживания населения на поселенческих автобусных маршрутах на территории Александровского городского поселения».

В результате анализа действующей редакции Порядка с учетом внесенных изменений от 21.12.2012 г. установлено следующее.

Пункт 2.5 Порядка предусматривает основания для отказа в открытии маршрута, в том числе непредоставление одного из документов, указанных в пункте 2.3 настоящего Порядка.

При этом, пунктом 2.3 Порядка предусмотрено требование об обязательном предоставлении перевозчиком, в случае положительного заключения Комиссии по организации пассажирских перевозок, копий лицензионных карточек на автотранспортные средства.

Постановлением Правительства РФ от 02.04.2012 г. требование о наличии у перевозчика лицензионной карточки отменено. Таким образом, недопустимо требовать от перевозчиков предоставления данного документа для открытия маршрута.

Установление Администрацией требования об обязательном предоставлении не предусмотренных действующим законодательством РФ документов (лицензионных карточек) для открытия маршрута (п. 2.3 Порядка) и соответствующего основания для отказа в открытии маршрута в случае их непредоставления (п. 2.5 Порядка) препятствует доступу перевозчиков на рынок оказания услуг по перевозке пассажиров автомобильным транспортом на территории Александровского городского поселения, что приводит к ограничению конкуренции на данном рынке и является нарушением ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

Абзац 1 пункта 2.5 Порядка предусматривает такое основание для отказа в открытии маршрута как «наличие действующего поселенческого автобусного маршрута, осуществляемого другим перевозчиком». При этом, из анализа данного абзаца остается неясным каким образом наличие действующего поселенческого маршрута, закрепленного за конкретным перевозчиком приводит к невозможности

открытия новых автобусных маршрутов, в том числе частично совпадающих с уже имеющимися на территории поселения. Как было отмечено ранее, осуществление несколькими лицам пассажирских перевозок по совпадающим маршрутам действующим законодательство не запрещено. Законным основанием отказа перевозчикам в открытии нового маршрута регулярных перевозок может являться несоответствие разработанного маршрута условиям, обеспечивающим безопасность движения, то есть если совпадение двух или нескольких маршрутов регулярных перевозок приводит к нарушению безопасности дорожного движения, что должно подтверждаться актом Комиссии по организации пассажирских перевозок. Применение данного основания для отказа в открытии маршрута в указанной выше формулировке может привести к ограничению конкуренции, так как Порядок не содержит критериев определения организатором пассажирских перевозок совпадения предполагаемого к открытию маршрута с уже действующими на территории поселения.

Ввиду чего, установление Администрацией в 2.5 Порядка такого основания для отказа перевозчикам в открытии автобусного маршрута может привести к необоснованному ограничению для них доступа на рынок по осуществлению пассажирских перевозок на территории Александровского городского поселения, что нарушает требования ч.1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

На основании изложенного, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, пунктом 2 части 1 статьи 48, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать в действиях Администрации Александровского городского поселения факт нарушения ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в необоснованном препятствовании деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе ИП Осколкову А.Ю. путем:

- отказа ИП Осколкову А.Ю. в допуске к осуществлению пассажирских перевозок по маршруту «Залог-Заоничка-Залог» по основаниям, не предусмотренным законодательством РФ (письмо от № 2741 от 14.11.2012 г.);

- установления в п. 2.5 Постановления Администрации Александровского городского поселения № 43 от 11.03.2008 г. «Об утверждении Порядка организации транспортного обслуживания населения на поселенческих автобусных маршрутах на территории Александровского городского поселения», путем внесения в него соответствующих изменений Постановлением от 21.12.2012 г. № 365 не предусмотренного действующим законодательством основания для отказа в открытии автобусного маршрута;

- установления в Постановлении Администрации Александровского городского

поселения № 43 от 11.03.2008 г. «Об утверждении Порядка организации транспортного обслуживания населения на поселенческих автобусных маршрутах на территории Александровского городского поселения» (с изменениями от 21.12.2012 г.) требований об обязательном предоставлении не предусмотренных законодательством РФ документов для открытия автобусного маршрута, что приводит либо может привести к ограничению, недопущению, устранению конкуренции на рынке оказания услуг по перевозке пассажиров автомобильным транспортом на территории Александровского городского поселения.

2. Выдать Администрации Александровского городского поселения предписание об устранении нарушения антимонопольного законодательства.