

РЕШЕНИЕ

по делу №11-01-15-03/538

о нарушении антимонопольного законодательства

Резолютивная часть решения оглашена 08 июня 2012 г.

г. Волгоград

В полном объеме решение изготовлено 23 июля 2012 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Волгоградской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель Комиссии: **Бурба В.В.** –
заместитель руководителя управления - начальник
отдела контроля органов власти;

Члены Комиссии: **Снедкова И.Ю.** - заместитель
начальника отдела контроля органов власти;

Иванов И.П. – старший государственный инспектор
отдела контроля органов власти,

рассмотрев дело №11-01-15-03/538 по признакам нарушения Управлением транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области (400074, г. Волгоград, ул. Козловская, 32-а) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), после перерыва в заседании комиссии, объявленного 05.06.2012,

УСТАНОВИЛА:

Приказом УФАС по Волгоградской области №572 от 31.08.2011 возбуждено дело №11-01-15-03/481 по заявлениям Некоммерческого партнерства «Ассоциация пассажирских автотранспортников Волгограда» (вх.№3973 от 06.06.2011), ИП Кольц В.Н. (вх.№5676 от 02.08.2011), а также по материалам Прокуратуры Волгоградской области (вх.№6201 от 22.08.2011 с приложением аналогичного заявления ИП Кольц В.Н.) в отношении Главы Администрации Волгоградской области в связи с принятием Постановления Главы Администрации Волгоградской области от 30.05.2011 №563 «Об утверждении Правил организации транспортного обслуживания населения на автобусных маршрутах регулярных перевозок в пригородном и межмуниципальном сообщениях в Волгоградской области» (далее - Постановления от 30.05.2011 №563), указывающим на признаки нарушения антимонопольного законодательства в части установления требований к услугам по перевозке пассажиров и к хозяйствующим субъектам (перевозчикам) не предусмотренных законодательством РФ (п.2 ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции).

Пунктом 3 Постановления от 30.05.2011 №563 установлено юридическим лицам и

индивидуальным предпринимателям, осуществляющим деятельность по перевозке пассажиров на автобусных маршрутах регулярных перевозок в пригородном и межмуниципальном сообщениях в Волгоградской области, до 1 сентября 2011 г. привести организацию перевозок в соответствие с настоящим постановлением.

В целях исполнения требований п. 3 Постановления от 30.05.2011 №563 Управлением транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области совершены действия, выразившиеся в направлении лицам, указанным в п. 3 Постановления, писем о необходимости явиться в Управление транспорта и коммуникаций для заключения договора на организацию транспортного обслуживания населения на автобусных маршрутах регулярных перевозок в Волгоградской области (далее - Договор), предусмотренного Правилами организации транспортного обслуживания населения на автобусных маршрутах регулярных перевозок в пригородном и межмуниципальном сообщениях в Волгоградской области (далее - Правила).

Определением о выделении дел в отдельное производство от 28.09.2011 Комиссией УФАС по Волгоградской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее - Комиссия) дело в отношении Управления транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области выделено в отдельное производство.

На основании указанного определения Приказом УФАС по Волгоградской области №651 от 03.10.2011 в отношении Управления транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области (далее - Управление) возбуждено дело №11-01-15-03/538 по признакам нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в совершении действий по направлению писем юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим деятельность по перевозке пассажиров, понуждающих к заключению договора на организацию транспортного обслуживания населения на автобусных маршрутах регулярных перевозок в пригородном и межмуниципальном сообщениях в Волгоградской области, что приводит или может привести к ограничению конкуренции, в результате необоснованного препятствования осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, путем установления требований, не предусмотренных законодательством РФ.

Некоммерческое партнерство «Ассоциация пассажирских автотранспортников Волгограда», ИП Кольц В.Н. и ИП Ботоногов А.Н. привлечены к участию в рассмотрении дела №11-01-15-03/538 в качестве заинтересованных лиц.

В материалах дела представлено письмо Управления от 22.06.2011 №35-01-06/1246, направленное ИП Кольц В.Н., о необходимости в срок до 01.08.2011 явиться в Управление транспорта и коммуникаций для заключения договора на организацию транспортного обслуживания населения на автобусном маршруте регулярных перевозок, на котором ИП Кольц В.Н. осуществляет перевозку пассажиров в соответствии с утвержденными паспортом маршрута и расписанием движения.

Индивидуальный предприниматель Кольц В.Н. зарегистрирован в качестве индивидуального предпринимателя в Межрайонной инспекции Федеральной

налоговой службы России №3 по Волгоградской области за основным государственным регистрационным номером 30434532600013 от 30.09.2004. В соответствии с Лицензией №АСС-34-036655, выданной УГАДН по Волгоградской области Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, ИП Кольц В.Н. имеет право осуществлять перевозки пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек. Срок действия лицензии до 09.03.2013.

По мнению ИП Кольц В.Н. действия Управления транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области, понуждающие к заключению Договора, являются незаконными, необоснованными и грубо нарушают действующее законодательство РФ, в том числе антимонопольное законодательство.

Управлением транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области представлены письменные объяснения (исх.№35-01-06/2669 от 20.10.2011) с изложением позиции по обстоятельствам рассматриваемого дела. Управление считает, что, являясь стороной Договора, имеет право информировать перевозчиков о необходимости заключения данного Договора. Заключение договора является формой приведения организации перевозок в соответствии с Правилами и является обязанностью перевозчика, установленной вышеназванным постановлением. Информационные письма Управления, по его мнению, не являются понуждением к заключению договора и не могут привести к ограничению конкуренции в результате необоснованного препятствия осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами. Также представители Управления пояснили, что данные информационные письма государственным автотранспортным предприятиям Волгоградской области и ООО «Трансфер», с которыми договора на организацию транспортного обслуживания населения на автобусных маршрутах регулярных перевозок были заключены ранее, не направлялись.

В связи с рассмотрением дела №11-01-15-03/481, имеющего значение для рассмотрения дела №11-01-15-03/538, Комиссией 20.10.2011 вынесено определение о приостановлении рассмотрения дела №11-01-15-03/538 до вынесения решения по делу №11-01-15-03/481.

11 мая 2012 года Комиссией принято решение по делу №11-01-15-03/4, поэтому определением №11-01-15-03/538 от 15.05.2012 рассмотрение дела возобновлено.

В период рассмотрения указанных дел ИП Кольц В.Н. осуществляет свою деятельность по перевозке пассажиров, несмотря на отсутствие договора на организацию транспортного обслуживания населения на автобусном маршруте регулярных перевозок, предусмотренного Правилами.

Исследовав имеющиеся в деле материалы, заслушав объяснения лиц, участвующих в деле, Комиссия пришла к следующим выводам:

По результатам рассмотрения дела №11-01-15-03/481 Комиссией признан факт нарушения Главой Администрации Волгоградской области ч.1 ст.15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», которое выразилось в принятии Постановления Главы Администрации Волгоградской области от 30.05.2011 №563 «Об утверждении Правил организации транспортного обслуживания населения на автобусных маршрутах регулярных перевозок в

пригородном и межмуниципальном сообщениях в Волгоградской области», п. 3 которого, а также нормы Правил организации транспортного обслуживания населения на автобусных маршрутах регулярных перевозок в пригородном и межмуниципальном сообщениях в Волгоградской области, а именно: п. 3.1, 3.2, 3.6, 3.7, 3.8, 3.9, 3.15 (в части заключения договора), абз. 2, 4 п. 3.3 (в части требований к разработке сводного расписания), п. 4.6, п. 4.7, п. 4.11, п. 4.15 (в части условий внесения изменений в схему движения), абз. 4 п. 4.21, абз. 5 п. 6.1, п. 7.2 Правил, п. 2.1.6, абз. 8, 9, 10 п. 5.2 Типового договора (Приложения к Правилам) противоречат п.2 ч.1 ст.15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

В ходе рассмотрения указанного дела Комиссией сделан вывод, что в силу общего правового принципа о действии нормативных правовых актов во времени, п.3 Постановления Главы Администрации Волгоградской области от 30.05.2011 №563, понуждающий перевозчиков, осуществляющих деятельность по перевозке пассажиров на действующих (ранее утвержденных) автобусных маршрутах, к заключению договора, при отсутствии которого выполнение регулярных перевозок на автобусных маршрутах запрещено, устанавливает требования к перевозчику не предусмотренные законодательством РФ, что приводит к ограничению прав хозяйствующих субъектов на продажу товаров (услуг) и необоснованно препятствует осуществлению хозяйствующими субъектами (перевозчиками) данного вида деятельности.

До вступления в силу Постановления от 30.05.2011 №563 действовали Правила организации транспортного обслуживания населения на автобусных маршрутах регулярных перевозок в пригородном и межмуниципальном сообщениях в Волгоградской области, утвержденные Постановлением от 09.09.2008 № 1202, которые предусматривали иные правила организации перевозок, в частности, открытие маршрутов в пригородном и межмуниципальном сообщении в Волгоградской области и осуществление по ним перевозок пассажиров не требовало от перевозчиков заключения договора между перевозчиком и Управлением транспорта и коммуникаций. Фактически соблюдение требований п.3 Постановления от 30.05.2011 №563 в совокупности с пунктом 3.15 Правил, утвержденных данным Постановлением, приводит к запрету осуществления деятельности по перевозке пассажиров, организованной в порядке ранее действующих Правил организации транспортного обслуживания населения на автобусных маршрутах регулярных перевозок в пригородном и межмуниципальном сообщениях в Волгоградской области, утвержденных Постановлением Главы Администрации Волгоградской области от 09.09.2008 №1202.

Согласно Разделу 3 «Порядок заключения договора» Правил заключение договора на организацию транспортного обслуживания населения на автобусном маршруте регулярных перевозок предусмотрено при открытии нового либо изменении действующего автобусного маршрута. Порядок заключения договоров с перевозчиками, осуществляющими деятельность по перевозке пассажиров на действующих (ранее утвержденных) автобусных маршрутах, Правилами не урегулирован.

Из буквального толкования п.3 Постановления от 30.05.2011 №563 следует, что на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющим деятельность по перевозке пассажиров на автобусных маршрутах регулярных

перевозок в пригородном и межмуниципальном сообщениях в Волгоградской области, возлагается обязанность о приведении организации перевозок в соответствие с постановлением. Такая обязанность на Управление транспорта и коммуникаций не возлагается. Также не установлено, какими действиями перевозчики обязаны привести организацию перевозок в соответствие с Постановлением от 30.05.2011 №563.

Управление транспорта и коммуникаций под приведением организации перевозок в соответствие с п.3 Постановления от 30.05.2011 №563 понимает заключение договоров, в том числе с перевозчиками, осуществляющими перевозку на действующих маршрутах. Такое применение п.3 Постановления от 30.05.2011 №563 подтверждается действиями Управления транспорта и коммуникаций, выразившимися в направлении перевозчикам писем о необходимости прибыть в Управление транспорта и коммуникаций для заключения договора на организацию транспортного обслуживания населения на автобусных маршрутах регулярных перевозок, на которых данные перевозчики осуществляют перевозку пассажиров на основании утвержденных паспорта маршрута и расписания движения (письмо в адрес ИП Кольц В.Н. исх.№35-01-06/1246 от 22.06.2011, иных перевозчиков - акт проверки Управления транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области №24 от 29.03.2012).

Тем самым Управлением транспорта и коммуникаций возлагается обязанность по заключению типового договора, предусмотренного новыми Правилами, не только на перевозчиков, вновь открывающих маршруты либо вносящих в них изменения, но и на перевозчиков, которые осуществляют регулярные перевозки в пригородном и межмуниципальном сообщении, организованные в установленном порядке по правилам, действовавшим на момент совершения значимых организационных действий.

При этом обязанность инициировать заключение договора с органом исполнительной власти возлагается на перевозчика, то есть субъект предпринимательской деятельности, который в силу ст. 2 ГК РФ осуществляет предпринимательскую деятельность самостоятельными действиями.

Пунктом 3.15 Правил запрещено выполнение регулярных перевозок на автобусных маршрутах без договора, предусмотренного Правилами. В свою очередь отсутствие договора влечет административную ответственность в соответствии со ст. 11.6 (нарушение правил транспортного обслуживания населения) Кодекса Волгоградской области об административной ответственности, принятого Волгоградской областной Думой 29.05.2008 (Закон Волгоградской области от 11.06.2008 №1693-ОД).

Таким образом, требование Управления транспорта и коммуникаций о заключении с перевозчиками договоров на транспортное обслуживание населения на автобусных маршрутах, организованных по инициативе перевозчиков и в порядке, установленном ранее действующим нормативным актом, неправомерно, т.к. является требованием к хозяйствующим субъектам (перевозчикам), не предусмотренным законодательством РФ, и Правилами, утвержденными Постановлением от 30.05.2011 №563.

Из анализа Договора №27 от 08.04.2011 на организацию транспортного обслуживания населения на автобусных маршрутах общего пользования в

Волгоградской области, представленного Управлением, следует, что предметом данного договора, заключенного между Управлением транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области и ГУП «Волгоградское областное автотранспортное предприятие «Калачевское», является осуществление перевозчиком транспортного обслуживания населения на автобусных маршрутах общего пользования по регулируемым в установленном законодательством порядке тарифам на провоз пассажиров и провоз багажа, и компенсация Управлением убытков, возникающих при выполнении указанных перевозок в соответствии с Порядком предоставления субсидий юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям на возмещение затрат в связи с оказанием услуг по перевозке пассажиров автомобильным и внутренним водным транспортом, железнодорожным транспортом пригородного сообщения на маршрутах общего пользования в Волгоградской области по регулируемым в установленном законодательством порядке тарифам на проезд пассажиров и провоз багажа, утвержденным Постановлением Администрации Волгоградской области от 13.01.2009 № 2-п.

Аналогичные договора, условия которых не соответствуют условиям типового договора, приложенного к Правилам, заключены со всеми государственными автотранспортными предприятиями Волгоградской области и коммерческим перевозчиком ООО «Трансфер» (Акт проверки Управления транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области №24 от 29.03.2012).

Таким образом, исходя из содержания указанных договоров государственные автотранспортные предприятия Волгоградской области и ООО «Трансфер» получают преимущество, которое обеспечивает им более выгодные условия деятельности по отношению к иным перевозчикам - юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим деятельность по перевозке пассажиров на автобусных маршрутах регулярных перевозок в пригородном и межмуниципальном сообщениях в Волгоградской области, с которыми заключаются типовые договора на организацию транспортного обслуживания населения, предусмотренные Правилами, отличающиеся по содержанию от договоров, заключенных с получателями субсидий. Наличие различных по условиям договоров на организацию транспортного обслуживания населения создает дискриминационные условия для осуществления деятельности перевозчиков при оказании услуг по перевозке пассажиров на автобусных маршрутах регулярных перевозок в пригородном и межмуниципальном сообщениях в Волгоградской области.

В Постановлении Главы Администрации Волгоградской области от 30.05.2011 №563 не установлены действия Управления транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области по направлению писем перевозчикам, осуществляющим перевозку пассажиров на действующих автобусных маршрутах регулярных перевозок в соответствии с утвержденными паспортами маршрутов и расписаниями движения, о необходимости заключения договора на организацию транспортного обслуживания населения на данных маршрутах.

Следовательно, действия Управления по направлению писем перевозчикам, осуществляющим деятельность по перевозке пассажиров на действующих (организованных в установленном порядке по Правилам, действовавшим на момент совершения организационных действий перевозчиков) автобусных

маршрутах, с понуждением данных перевозчиков к заключению договоров на организацию транспортного обслуживания населения, совершены по собственной инициативе.

Заключение договора на организацию транспортного обслуживания населения на условиях, предусмотренным типовым договором (приложение к Правилам), устанавливает для перевозчика ряд новых обязанностей (пункт 2.1.5, 2.1.6, 2.1.7 Типового договора) и возможность досрочного прекращения договора в одностороннем порядке Организатором (5.2 Типового договора). Договор на организацию транспортного обслуживания населения является типовым, поэтому в случае не согласия с его условиями перевозчик волен принять одно из двух решений – либо заключить договор на невыгодных условиях, либо прекратить предпринимательскую деятельность.

Негативными последствиями для конкурентной среды на рынке оказания услуг по перевозке пассажиров в пригородном и межмуниципальном сообщении от указанных действий Управления транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области может быть сокращение числа хозяйствующих субъектов на рынке, а также создание дискриминационных условий для осуществления деятельности перевозчиков на автобусных маршрутах регулярных перевозок в пригородном и межмуниципальном сообщении в Волгоградской области.

Указанные действия Управления транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области необоснованно препятствуют осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, что запрещено п.2 и п.8 ч.1 ст.15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции».

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать факт нарушения Управлением транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области пункта 2 и пункта 8 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», которое выразилось в необоснованном препятствовании осуществлению деятельности перевозчиков, оказывающих услуги по перевозке пассажиров на действующих маршрутах, то есть организованных в порядке, установленном на момент их открытия, посредством их понуждения к заключению типового договора на организацию транспортного обслуживания населения, предусмотренного Правилами, утвержденными Постановлением от 30.05.2011 №563, и создании дискриминационных условий для осуществления деятельности перевозчиков на автобусных маршрутах регулярных перевозок в пригородном и межмуниципальном сообщении в Волгоградской области.

2. Выдать Управлению транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области для исполнения предписание об устранении нарушения антимонопольного законодательства, путем совершения действий, направленных на обеспечение конкуренции, а именно: прекратить предъявлять требования к перевозчикам, оказывающих услуги по перевозке пассажиров на действующих маршрутах, организованных в порядке, установленном на момент их открытия, об обязательном заключении типовых договоров предусмотренных Правилами,

утвержденными Постановлением от 30.05.2011 №563.