

РЕШЕНИЕ

по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 02-11/20-14

«26» марта 2015 года г. Йошкар-Ола

Резолютивная часть решения оглашена «12» марта 2015 года.

Текст решения в полном объеме изготовлен «26» марта 2015 года.

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

рассмотрев дело, возбужденное по признакам нарушения Министерством промышленности, транспорта и дорожного хозяйства Республики Марий Эл части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в отказе в согласовании открытия межсубъектного регулярного автобусного маршрута «Вурнары – Чебоксары - Йошкар-Ола», руководствуясь [частью 13 статьи 44](#) Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

1. с участием представителей:

от заявителя - не явились, надлежащим образом извещены,

от ответчика -

от заинтересованного лица, ООО «Объединение автовокзалов и автостанций» -

УСТАНОВИЛА:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Республике Марий Эл 09.07.2014 поступило заявление индивидуального предпринимателя о нарушении антимонопольного законодательства Министерством промышленности, транспорта и дорожного хозяйства Республики Марий Эл, выразившемся в отказе от согласования открытия межсубъектного регулярного автобусного маршрута «Вурнары-Чебоксары - Йошкар-Ола».

В заявлении индивидуальным предпринимателем изложены доводы о том, что требование о предварительном согласовании проекта расписания движения транспортных средств с автовокзалами не может являться основанием для отказа в открытии маршрута. Иные хозяйствующие субъекты, осуществляющие пассажирские перевозки в рассматриваемом направлении поставлены в преимущественное положение, которое обеспечивает им более выгодные условия деятельности по сравнению с индивидуальным предпринимателем. Ответчик создал предпринимателю препятствия в осуществлении предпринимательской деятельности.

Ответчик, Министерство промышленности, транспорта и дорожного

хозяйства Республики Марий Эл, в письменных пояснениях и при рассмотрении дела указало, что не отказывало предпринимателю в согласовании паспорта регулярного автобусного маршрута «Вурнары – Йошкар-Ола». Индивидуальному предпринимателю предложено согласовать расписание движения транспортных средств с ООО «Объединение автовокзалов и автостанций» для подтверждения технической возможности отправления автобусов с автовокзала г. Йошкар-Олы в указанное время отправления.

К участию в деле в качестве заинтересованного лица привлечено ООО «Объединение автовокзалов и автостанций».

В письменных пояснениях и при рассмотрении дела, заинтересованное лицо, ООО «Объединение автовокзалов и автостанций» пояснило, что считает целесообразным согласование расписания движения автобусов с автовокзалами. В настоящее время на автовокзале г. Йошкар-Олы отсутствуют отправления на пгт. Вурнары. Однако маршрут следования проходит через г. Чебоксары. По данным автовокзала г. Йошкар-Олы на г. Чебоксары осуществляется 50 рейсов ежедневно. При этом с автовокзала города Йошкар-Олы каждый день отправляется 238 рейсов. Указанные обстоятельства свидетельствуют об отсутствии технической возможности одновременного отправления автобусов индивидуального предпринимателя и других перевозчиков.

При рассмотрении дела Комиссией Марийского УФАС России установлены следующие обстоятельства.

17.04.2014 Министерство транспорта и дорожного хозяйства Чувашской Республики согласовало открытие регулярного межсубъектного автобусного маршрута «Вурнары – Чебоксары – Йошкар-Ола», перевозчиком на котором выступает индивидуальный предприниматель .

Далее 07.05.2014 индивидуальный предприниматель обратился в Министерство промышленности, транспорта и дорожного хозяйства Республики Марий Эл с ходатайством о согласовании открытия регулярного межсубъектного автобусного маршрута «Вурнары – Чебоксары – Йошкар-Ола» со временем отправления из г. Йошкар-Олы в 14 час. 14 мин. ежедневно.

09.06.2014 Министерство промышленности, транспорта и дорожного хозяйства Республики Марий Эл в письме № 03-2208 сообщило предпринимателю, что согласует паспорт указанного автобусного маршрута в случае предоставления расписания движения, согласованного с ООО «Объединение автовокзалов и автостанций».

Предприниматель, расценив письмо от 09.06.2014 № 03-2208, как решение государственного органа об отказе в согласовании открытия маршрута, не согласившись с ним обратился в антимонопольный орган с заявлением о признании в действиях органа государственной власти нарушения антимонопольного законодательства.

По результатам рассмотрения обращения приказом Марийского УФАС России от 21.08.2014 № 329 возбуждено дело о нарушении антимонопольного законодательства в отношении Министерства промышленности, транспорта

и дорожного хозяйства Республики Марий Эл по признакам нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), выразившегося в отказе от согласования открытия межсубъектного регулярного автобусного маршрута «Вурнары – Йошкар-Ола».

Комиссия Марийского УФАС России, исследовав материалы дела, изучив позиции сторон и лиц, участвующих в деле, пришла к выводу о нарушении Министерством промышленности, транспорта и дорожного хозяйства Республики Марий Эл части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции по следующим основаниям.

Согласно части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции органам государственной власти субъектов Российской Федерации 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). Закрепленные приведенной нормой запреты распространяются, прежде всего, на акты и действия органов власти в сфере публично-правовых отношений в целях предупреждения их негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных (волевых) инструментов.

Пункт 7 статьи 4 Закона о защите конкуренции определяет конкуренцию как соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

В соответствии с пунктом 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции признаки ограничения конкуренции - сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке, отказ хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, от самостоятельных действий на товарном рынке, определение общих условий обращения товара на товарном рынке соглашением между хозяйствующими субъектами или в соответствии с обязательными для исполнения ими указаниями иного лица либо в результате согласования хозяйствующими субъектами, не входящими в одну группу лиц, своих действий на товарном рынке, а также иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке.

В соответствии с пунктом 1 статьи 6 Федерального закона от 15.11.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» следует, что вопросы организации деятельности городского, пригородного и междугороднего транспорта относятся к компетенции субъектов Российской Федерации.

В соответствии с подпунктом 12 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных

(представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» решение вопросов организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом в пригородном и муниципальном сообщении отнесено к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Формирование сети регулярных автобусных маршрутов между субъектами Российской Федерации регулируется Порядком, утверждённым Приказом Минтранса РФ от 14.08.2003 № 178 (далее – Порядок № 178). Порядок предназначен 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.

Согласно пункту 9 Положения о Министерстве промышленности, транспорта и дорожного хозяйства Республики Марий Эл, утвержденного постановлением Правительства Республики Марий Эл от 31.05.2010 № 149, Министерство промышленности, транспорта и дорожного хозяйства Республики Марий Эл согласовывает в установленном порядке открытие регулярных автобусных маршрутов между Республикой Марий Эл и другими субъектами Российской Федерации.

Согласно Порядку открытие маршрутов производится по согласованию с заинтересованными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Инициаторами открытия регулярных автобусных маршрутов между субъектами Российской Федерации могут выступать юридические и физические лица. К перевозкам пассажиров по регулярным маршрутам между субъектами Российской Федерации допускаются юридические лица и индивидуальные предприниматели, имеющие соответствующие лицензии.

Для решения вопросов по открытию регулярного маршрута перевозчик разрабатывает: схему 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 внутрисменного и межсменного отдыха ([пункт 6](#) Порядка № 178).

При этом Порядок № 178 содержит исчерпывающий перечень документов, необходимых для открытия новых межрегиональных автобусных маршрутов: заявка на открытие маршрута с указанием для индивидуального предпринимателя - фамилии, имени, отчества, данных документа, удостоверяющего личность; 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 указанного 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.

В соответствии с пунктом 9 Порядка № 178 после получения согласия на открытие маршрута от органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации оформляется паспорт маршрута, после чего паспорт маршрута, расписание движения автобуса и ходатайство о согласовании открытия маршрута направляются в субъекты Российской Федерации, по территории которых будет проходить или заканчиваться вновь открываемый маршрут.

На основании пункта 10 Порядка № 178 согласованные документы на открытие регулярного автобусного маршрута между субъектами Российской Федерации или аргументированный отказ с указанием конкретных причин направляются перевозчику.

Комиссией Марийского УФАС России установлено, что Казанков В.В. зарегистрирован в качестве индивидуального предпринимателя, имеет лицензию № АСС-21-017243 от 16.12.2008 на осуществление пассажирских перевозок, основным видом деятельности является осуществление перевозки пассажиров автомобильным транспортом.

Министерство транспорта и дорожного хозяйства Чувашской Республики, являясь уполномоченным органом, с территории которого начинается маршрут, в письме от 17.04.2014 № 051/08-1541 согласовало открытие рассматриваемого регулярного межсубъектного автобусного маршрута.

Индивидуальным предпринимателем Казанковым Валерием Васильевичем оформлен паспорт автобусного маршрута «Вурнары – Чебоксары – Йошкар-Ола», разработано расписание движения автобусов по регулярного автобусному маршруту. Так, согласно расписанию время отправления с начального пункта (Вурнары, АС) - 6 час. 55 мин.; время прибытия в конечный пункт (Йошкар-Ола, АВ) 10 час. 44 мин., время отправления с конечного пункта (Йошкар-Ола, АВ) в обратном направлении 14 час. 14 мин., время прибытия в начальный пункт (Вурнары, АС) 6 час. 55 мин.

07.05.2014 индивидуальный предприниматель направил в Министерство промышленности, транспорта и дорожного хозяйства Республики Марий Эл ходатайство о согласовании открытия маршрута «Вурнары – Чебоксары – Йошкар-Ола», приложив к нему паспорт маршрута, расписание движения автобусов по регулярному автобусному маршруту и письмо Министерства транспорта и дорожного хозяйства Чувашской Республики от 17.04.2014 № 051/08-1541.

Проанализировав представленные предпринимателем документы, Министерство промышленности, транспорта и дорожного хозяйства Республики Марий Эл сообщило, что согласует паспорт маршрута при предоставлении расписания движения, согласованного с ООО «Объединение автовокзалов и автостанций».

В соответствии с [пунктом 12](#) Порядка № 178 автовокзалы (пассажирские

автостанции) представляют собой соответствующим образом оборудованные места отправления (прибытия) автобусов регулярных маршрутов между субъектами Российской Федерации, специально отведенные для этих целей исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Однако приведенные положения норм права не возлагают на перевозчика обязанность по самостоятельному обращению к автовокзалу по вопросу предварительного согласования графика движения автобуса по маршруту и не препятствуют соответствующим органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, принимающим решение об открытии маршрута и согласовании расписания движения автобуса учитывать информацию о расписании движения автобусов, полученную от автовокзалов.

Более того, ни Федеральный закон от 08.11.2007 № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта», ни Правила перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 14.02.2009 №112, ни Порядок № 178, не содержат такого основания для отказа в согласовании как отсутствие расписания движения автобусов, согласованного с автовокзалом. Требование предварительного согласования проекта расписания с автовокзалом является излишним, не соответствует нормативным актам, регулирующим рассматриваемые отношения, и возлагает на хозяйствующего субъекта дополнительную обязанность, не предусмотренную законом.

Более того, взаимоотношения между хозяйствующим субъектом, оказывающим услуги по перевозке пассажиров, и хозяйствующим субъектом, оказывающим услуги автовокзала, осуществляются после получения перевозчиком разрешения на выполнение регулярных междугородних перевозок.

Следовательно, предложение министерства индивидуальному предпринимателю согласовать расписание движения автотранспортных средств с ООО «Объединение автовокзалов и автостанций» не соответствует требованиям действующего законодательства. Изложенный в письме от 09.06.2014 № 03-2208 довод не обоснован министерством со ссылками на нормы права ни при рассмотрении заявления предпринимателя, ни при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Письмо Министерства промышленности, транспорта и дорожного хозяйства Республики Марий Эл от 09.06.2014 № 03-2208 представляет собой властное решение компетентного административного органа, которое исключает возможность удовлетворения потребности индивидуального предпринимателя без совершения дополнительных не предусмотренных законом действий. Поэтому рассматриваемое письмо правомерно воспринято индивидуальным предпринимателем как решение об отказе в согласовании паспорта автобусного маршрута.

В соответствии с частью 1 статьи 2 Гражданского кодекса РФ предпринимательской деятельностью является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке.

Поскольку основной деятельностью индивидуального предпринимателя является осуществление и организация перевозок пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек, отказ Министерства промышленности, транспорта и дорожного хозяйства Республики Марий Эл в согласовании открытия межсубъектного регулярного автобусного маршрута «Вурнары – Чебоксары - Йошкар-Ола» по основаниям, не предусмотренным действующим законодательством, препятствует законной предпринимательской деятельности предпринимателя, создает административные препятствия в осуществлении предпринимательской деятельности. Такие действия недопустимы в силу части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Индивидуальный предприниматель, являясь хозяйствующим субъектом, деятельность которого направлена на получение дохода, самостоятельно осуществляет планирование своей деятельности, несёт риск убытков, связанных, с не востребованностью осуществляемых им работ и услуг по перевозке пассажиров.

Таким образом, действия Министерства промышленности, транспорта и дорожного хозяйства Республики Марий Эл, выразившиеся в отказе от согласования открытия межсубъектного регулярного автобусного маршрута «Вурнары – Чебоксары – Йошкар-Ола», Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Марий Эл расценивает как нарушение части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В результате рассмотрения обстоятельств дела Комиссия Марийского УФАС России считает необходимым выдать, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частью 4 статьи 41, статьей 50 Закона о защите конкуренции, Министерству промышленности, транспорта и дорожного хозяйства Республики Марий Эл обязательное для исполнения предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-3 статьи 41, частью 1 статьи 49, частью 1 статьи 50 Закона 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 промышленности, транспорта и дорожного хозяйства Республики Марий Эл нарушение части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в отказе в согласовании открытия межсубъектного

регулярного автобусного маршрута «Вурнары – Чебоксары – Йошкар-Ола».

2. 2. Выдать Министерству промышленности, транспорта и дорожного хозяйства Республики Марий Эл обязательное для исполнения предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.
3. Передать материалы дела уполномоченному должностному лицу для возбуждения административного производства.

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

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность.

Председатель Комиссии

Члены Комиссии