

РЕШЕНИЕ

Резолютивная часть решения оглашена 29 мая 2015 г. г. Новосибирск

Решение в полном объеме изготовлено 11 июня 2015 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Новосибирской области (Новосибирское УФАС России) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Камнева Н.П. – заместитель руководителя управления, председатель Комиссии,

Долженкова Е.В. – начальник отдела контроля органов власти, член Комиссии,

Иванов С.А. – специалист-эксперт отдела контроля органов власти, член Комиссии,

рассмотрев дело № 23, возбужденное 29.04.2015 г. по признакам нарушения Министерством транспорта и дорожного хозяйства Новосибирской области (Красный проспект, 18, г. Новосибирск, 630011) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

в присутствии «...»

УСТАНОВИЛА:

В Новосибирское УФАС России поступило заявление индивидуального предпринимателя Фаюстова А.Н. (вх. № 14274 от 29.12.2014г.), указывающее на наличие признаков нарушения антимонопольного законодательства в действиях Министерства транспорта и дорожного хозяйства Новосибирской области (далее - Минтранс НСО). Заявитель сообщает следующее.

Между ИП Фаюстовым А.Н. и ООО «Автосервис» заключен Агентский договор № 95 от 01.01.2014, в соответствии с которым ООО «Автосервис» (Агент), в том числе, осуществляет посадку пассажиров и сдачу багажа в автобусы в соответствии с приобретенными билетами и багажными квитанциями на территории Новосибирского автовокзала.

Управлением Алтайского края по транспорту, дорожному хозяйству и связи утверждён, а Министерством транспорта и дорожного хозяйства Новосибирской области согласован Паспорт межсубъектного автобусного маршрута №889 «г. Бийск- г. Новосибирск». Перевозчиками по данному маршруту являются ИП Фаюстов А.Н. и ООО «Экспресс-газель».

Комиссией по формированию сети регулярных автобусных маршрутов между городами и районами Алтайского края 31.03.2014 г. рассмотрено заявление об открытии сезонного дополнительного рейса межрегионального маршрута №889 «г. Бийск- г. Новосибирск» и принято решение о согласовании открытия дополнительного рейса указанного маршрута с временем отправления из г. Бийска в 06-10, из г. Новосибирска в 14-10 на период работы с 01.06 по 01.10.

Расписание движения дополнительного рейса по указанному маршруту утверждено 20.04.2014г. Управлением Алтайского края по транспорту, дорожному хозяйству и связи, согласовано 20.02.2014г. с ОАО «Бийский автовокзал».

ИП Фаюстов 21.07.2014г. направил в Минтранс НСО заявление о согласовании расписания движения автобуса по маршруту №889 с временем отправления из г. Новосибирска в 14-10 на период работы с 01.06 по 01.10.

На указанное заявление Минтранс НСО ответ не направляло.

ИП Фаюстов 17.09.2014г. направил в ООО «Автосервис» заявление о согласовании расписания движения автобуса по маршруту №889 с временем отправления из г. Новосибирска в 14-10.

ООО «Автосервис» письмом от 09.10.2014 №279 сообщило Заявителю о том, что в указанное время отсутствует техническая возможность размещения автобуса на территории Новосибирского автовокзала и отсутствует необходимость организации движения дополнительных транспортных средств по направлению «Новосибирск-Бийск» в связи с наличием перевозчика, движущегося по данному направлению (в настоящий момент маршрут не обслуживается в связи с отсутствием необходимого пассажиропотока). ООО «Автовокзал» также сообщило, что при согласовании расписания учитывает технологический процесс обслуживания автоперевозок, который ограничен пропускной способностью автовокзала, что определяется, в том числе, наличием свободных платформ для посадки и высадки пассажиров, минимально необходимым временем на посадку и (или) высадку пассажиров, которое составляет не менее 10 минут до отправления автобуса в рейс, наличием мест для размещения автобусов на парковке.

В соответствии с п. 1 ч. 8 ст. 44, ч. 12 ст. 44 Федерального закона от 26.07.2006г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в отношении Министерства транспорта и дорожного хозяйства Новосибирской области возбуждено дело № 23 (приказ № 109 от 29.04.2015г.) по признакам нарушения ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Министерство транспорта и дорожного хозяйства Новосибирской области представило следующие пояснения по существу дела (вх. № 4723 от 20.05.2015г.).

При согласовании перевозчику расписания отправления и прибытия автобусов на Новосибирский автовокзал на межсубъектном маршруте регулярного сообщения Минтранс Новосибирской области запрашивает мнение ООО «Автосервис», так как именно данная организация осуществляет прием, отправление автобусов на Новосибирском автовокзале, а также обслуживание пассажиров. Согласование расписания автобусов осуществляется Минтрансом Новосибирской области самостоятельно на основании приказа Минтранса РФ от 14.08.2003 № 178 «Об утверждении Порядка формирования сети регулярных автобусных маршрутов между субъектами Российской Федерации».

Минтранс Новосибирской области не отказывал ИП Фаюстову А.Н. в согласовании расписания по маршруту № 889 г. Новосибирск - г. Бийск с отправлением из г. Новосибирска в 14 часов 10 минут.

Формулировка, указанная в определении о назначении дела № 23 о нарушении антимонопольного законодательства к рассмотрению от 29.04.2015 года, - о нарушении части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции», выразившееся в бездействии по направлению ИП Фаюстову А.Н. ответа на его

обращение от 21.07.2014г. о согласовании расписания движения автобуса по маршруту № 889 - не соответствует норме, изложенной в части 1 статьи 15 вышеуказанного закона.

Не направление ответа на обращение ИП Фаюстова А.Н. не могло ограничить или нарушить конкуренцию на рынке пассажирских перевозок в межсубъектном сообщении по маршруту № 889 «Новосибирск-Бийск». Так как по информации, предоставленной ООО «Автосервис» (письмо в УФАС по НСО от 20.02.2015 года № 46), осуществляющее деятельность оператора Новосибирского автовокзала, у Новосибирского автовокзала отсутствует техническая возможность (согласно технологического регламента работы) обслуживания автобуса при согласовании ему времени рейса по маршруту № 889 «Новосибирск-Бийск» на 14-10. А если такая возможность отсутствует, то возможности согласовать запрашиваемое время для выхода автобуса по маршруту № 889 из Новосибирского автовокзала у министерства также не было. Если автовокзал не может в это время обеспечить выпуск автобуса по маршруту, то министерство не может его заставить это сделать.

Кроме того, не предоставление ответа на обращение гражданина - это самостоятельная норма административного правонарушения, изложенная в статье 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Эта статья называется «Нарушение порядка рассмотрения обращений граждан» и составом данного правонарушения является - Нарушение установленного законодательством Российской Федерации порядка рассмотрения обращений граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, должностными лицами государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений и иных организаций, на которые возложено осуществление публично значимых функций.

Порядок рассмотрения обращений граждан предусмотрен Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации", где в статьях 10-12 указан порядок рассмотрения обращений. Именно за нарушение такого порядка и установлена административная ответственность, в том числе за не направление ответа на обращение гражданина - ИП Фаюстова А.Н.

Органом, имеющим право возбуждать административное производство по данной статье, является прокурор, что указано в статье 28.4 КоАП. То есть это не нарушение части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции», а нарушение Федерального закона № 59-ФЗ - в определении о назначении дела № 23 фактически идет подмена понятий и применение закона, не подлежащего применению. УФАС по НСО не имеет права возбуждать административное дело по факту не предоставления ответа на обращение.

На заседании Комиссии представитель Минтранса НСО подтвердила изложенные в возражениях доводы, а также указала на то, что на экземпляре обращения ИП Фаюстова А.Н., которое находится в Минтрансе НСО, нет визы Министра транспорта и дорожного хозяйства НСО, оно не отписано в работу ни в одно из структурных подразделений Минтранса НСО, в связи с чем на настоящее время ответ на него ИП Фаюстову А. Н. не направлен. ИП Фаюстов А. Н. пояснил, что действия Минтранса НСО препятствуют ему в перевозке пассажиров по дополнительному сезонному выходу.

При рассмотрении представленных материалов, доводов лиц, участвующих в деле, Комиссией Новосибирского УФАС России установлено следующее.

В соответствии с пунктом 3, 4 Порядка формирования сети регулярных автобусных маршрутов между субъектами Российской Федерации, утвержденного приказом Минтранса РФ №178 от 14.08.2003г. (далее- Порядок), 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.

Согласно пункту 6 Порядка, 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.

Пунктом 7 Порядка установлено, что для решения вопроса об организации регулярного автобусного маршрута между субъектами Российской Федерации рассматриваются следующие документы:

-заявка на открытие маршрута с указанием для юридического лица наименования, организационно-правовой формы, местонахождения, наименования банковского 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.

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 (пункт 8 Порядка).

Согласно пункту 9 Порядка после получения согласия на открытие маршрута от органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации оформляется паспорт маршрута (форма прилагается), 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.

В силу пункта 10 Порядка согласованные документы на открытие регулярного автобусного маршрута между субъектами Российской Федерации или аргументированный отказ с указанием конкретных причин направляются перевозчику.

Отправление (прибытие) автобусов регулярных маршрутов между субъектами Российской Федерации производится, как правило, с автовокзалов (пассажирских автостанций), а также с мест, специально отведенных для этих целей исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и соответствующим образом оборудованных (пункт 12 Порядка).

Таким образом, нормы 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 по остановочным пунктам маршрута следования.

В соответствии с действующим законодательством у ООО «Автосервис» отсутствуют полномочия по согласованию расписания движения автобусов при обращении к нему хозяйствующих субъектов-перевозчиков.

Согласно пункту 12 части 8 Положения о Министерстве транспорта и дорожного хозяйства Новосибирской области, утвержденного постановлением Губернатора Новосибирской области от 04.05.2010 №145 Минтранс по НСО утверждает паспорт и расписание движения транспортных средств по пригородным и межмуниципальным маршрутам регулярного сообщения автомобильного, электрического (трамвай, троллейбус) транспорта, а также водного и железнодорожного транспорта (пригородное и межмуниципальное сообщение), согласование открытия маршрута между субъектами Российской Федерации.

ИП Фаюстов 21.07.2014 направил в Минтранс НСО заявление о согласовании расписания движения автобуса по маршруту №889 с временем отправления из г. Новосибирска в 14-10 на период работы с 01.06 по 01.10. Данное письмо зарегистрировано в Минтрансе НСО 21.07.2014г.

На указанное заявление Минтранс НСО ответ Заявителю не направляло, что подтверждается пояснениями Минтранса НСО.

Из вышеизложенного следует, что обязанность по согласованию расписания движения автобусов между субъектами в границах Новосибирской области,

нормами права возложены на Минтранс НСО. При этом Минтранс НСО вправе при принятии решения о согласовании расписания движения автобусов учитывать информацию, полученную от автовокзала.

Именно Минтранс НСО обязано либо согласовать расписание по маршруту №889 г.Новосибирск- г.Бийск с отправлением из г. Новосибирска в 14-10, либо предоставить перевозчику аргументированный отказ в согласовании в ответ на заявление ИП Фаюстова А.Н. от 21.07.2014, что не было исполнено Минтрансом НСО.

Исходя из вышеприведенных норм, обязанность по согласованию расписания движения автобусов между субъектами в границах Новосибирской области не может быть переложена с Минтранса НСО на ООО «Автовокзал».

Согласно данным, полученным из реестра юридических лиц, основной вид деятельности ИП Фаюстова - деятельность автомобильного (автобусного) транспорта подчиняющегося расписанию, а также междугородние автомобильные (автобусные) перевозки, подчиняющиеся расписанию.

Комиссия Новосибирского УФАС России приходит к выводу о том, что бездействие Минтранса НСО в направлении ИП Фаюстову А.Н. ответа на его обращение от 21.07.2014г. о согласовании расписания маршрута фактически является необоснованным отказом ИП Фаюстову А.Н. в согласовании расписания, что необоснованно препятствует осуществлению заявителем деятельности по перевозке пассажиров по маршруту № 889 с временем отправления из г. Новосибирска в 14-10 на период работы с 01.06 по 01.10.

Необоснованный отказ в согласовании расписания движения автобусов прямо отражается на финансовой деятельности юридического лица, препятствуя осуществлению её в полном объеме, так как в случае соблюдения норм права, регулирующих порядок вышеуказанного согласования либо отказа, хозяйствующий субъект либо осуществлял деятельность, приносящую ему доход (по указанному маршруту), либо предпринял действия, направленные на устранение недостатков, препятствующих получению такого согласования. Факт обращения заявителя в антимонопольный орган свидетельствует о прямой заинтересованности ИП Фаюстова А.Н. в получении согласования расписания движения автобусов либо направления мотивированного отказа в таком согласовании.

Часть 1 статьи 8 Конституции РФ гарантирует единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности.

Статья 1 Гражданского кодекса РФ определяет, что гражданские права юридических лиц могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Вышеуказанные доводы указывают на то, что Минтранс НСО, не направив ИП Фаюстову А.Н. ответ на обращение о согласовании расписания маршрута, тем самым необоснованно отказало заявителю в согласовании, что необоснованно

препятствует осуществлению его деятельности и привело или могло привести к ограничению, устранению или недопущению конкуренции на рынке пассажирских перевозок.

Согласно ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку 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), в частности, необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами.

Довод Министерства транспорта и дорожного хозяйства Новосибирской области о неправомерности применения ч.1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» при квалификации нарушения антимонопольного законодательства выразившегося в бездействии по направлению ИП Фаюстову А.Н. ответа на его обращение от 21.07.2014г. (о согласовании расписания движения автобус по маршруту № 889), ввиду того, не направление ответа на обращение гражданина - ИП Фаюстова А.Н. является нарушением порядка рассмотрения обращений граждан, установленного Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», за которое с. 5.59 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность, а органом, имеющим право возбуждать административное производство по указанной статье, является прокурор, что указано в статье 28.4 КоАП РФ, не принимается по следующим основаниям.

Поскольку бездействие Министерства транспорта и дорожного хозяйства Новосибирской области по направлению ИП Фаюстову А.Н. ответа на его обращение от 21.07.2014г. о согласовании расписания движения автобуса по маршруту № 889 фактически является отказом в согласовании расписания и необоснованно препятствует осуществлению деятельности ИП Фаюстова А.Н., что привело или могло привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, тем самым данное бездействие нарушает ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Ссылка на право прокурора возбуждать административное производство по ст. 5.59 КоАП РФ 29.04.2015г. является необоснованной, поскольку не имеет отношения к рассматриваемому делу о нарушении антимонопольного законодательства.

Учитывая изложенные обстоятельства, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 3 статьи 41, частью 1 статьи 49, 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия Новосибирского УФАС России

РЕШИЛА:

1. Признать Министерство транспорта и дорожного хозяйства Новосибирской области (Красный проспект, 18, г. Новосибирск, 630011) нарушившим ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции». Нарушение выразилось в бездействии по направлению ИП Фаюстову А.Н. ответа на его обращение от 21.07.2014г. о согласовании расписания движения автобуса по маршруту № 889, что является необоснованным отказом в согласовании расписания, необоснованно препятствует осуществлению деятельности ИП Фаюстова А.Н. и привело или могло привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции на рынке пассажирских перевозок.

2. Признать имеющиеся материалы достаточными для выдачи Министерству транспорта и дорожного хозяйства Новосибирской области (Красный проспект, 18, г. Новосибирск, 630011) предписания о прекращении нарушения антимонопольного законодательства, а именно рассмотреть заявление ИП Фаюстова А.Н. от 21.07.2014 о согласовании расписания движения автобуса по маршруту №889 с временем отправления из г. Новосибирска в 14-10 на период работы с 01.06 по 01.10 в соответствии с действующим законодательством.

3. Признать, что основания для принятия иных мер по пресечению и (или) устранению последствий нарушения антимонопольного законодательства отсутствуют.

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

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа частью 2.6 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Привлечение к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации, не освобождает от обязанности исполнить решение антимонопольного органа.

ПРЕДПИСАНИЕ № 37

о прекращении нарушения антимонопольного законодательства

11 июня 2015г.

г. Новосибирск

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Новосибирской области (Новосибирское УФАС России) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Камнева Н.П. – заместитель руководителя управления, председатель Комиссии,

Долженкова Е.В. – начальник отдела контроля органов власти, член Комиссии,

Иванов С.А. – специалист-эксперт отдела контроля органов власти, член Комиссии,

руководствуясь ст. 23, ч. 1 ст. 39, ч. 4 ст. 41, ст. 50 Федерального закона от 26.07.2006

г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», на основании своего решения от 11.06.2015г. по делу № 23, возбужденному 29.04.2015 г. о нарушении Министерством транспорта и дорожного хозяйства Новосибирской области (Красный проспект, 18, г. Новосибирск, 630011) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

1. Министерству транспорта и дорожного хозяйства Новосибирской области (Красный проспект, 18, г. Новосибирск, 630011) прекратить нарушение антимонопольного законодательства, выразившееся в бездействии по направлению ИП Фаюстову А.Н. ответа на его обращение от 21.07.2014г. о согласовании расписания движения автобуса по маршруту № 889, что является необоснованным отказом в согласовании расписания, необоснованно препятствует осуществлению деятельности ИП Фаюстова А.Н. и привело или могло привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции на рынке пассажирских перевозок.
2. С целью исполнения настоящего предписания Министерству транспорта и дорожного хозяйства Новосибирской области (Красный проспект, 18, г. Новосибирск, 630011) необходимо совершить действия, направленные на обеспечение конкуренции, а именно в срок до 01.07.2015 г. рассмотреть заявление ИП Фаюстова от 21.07.2014 о согласовании расписания движения автобуса по маршруту №889 с временем отправления из г. Новосибирска в 14-10 на период работы с 01.06 по 01.10 в соответствии с действующим законодательством.
3. Об исполнении настоящего предписания Министерству транспорта и дорожного хозяйства Новосибирской области (Красный проспект, 18, г. Новосибирск, 630011) сообщить в Новосибирское УФАС России до 08.07.2015г., с приложением подтверждающих документов.

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

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного предписания антимонопольного органа ч. 2.6 ст. 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Привлечение к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации, не освобождает от обязанности исполнить предписание антимонопольного органа.