

г. Волгоград

Резолютивная часть решения оглашена " 23 " августа 2010 г.

В полном объеме решение изготовлено " 02 " сентября 2010 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Волгоградской области

по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель Комиссии: – заместитель руководителя управления - начальник отдела контроля органов власти;

Члены Комиссии:

- старший государственный инспектор отдела контроля органов власти;

– специалист I разряда отдела контроля органов власти

рассмотрев дело № 10-01-15-03/254 по признакам нарушения Палласовской районной Думой Волгоградской области (404336, Волгоградская область, г. Палласовка, ул. Коммунистическая, д.2) части 1 статьи 15 ФЗ от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции",

УСТАНОВИЛА:

22 июня 2010 года в связи с обнаружением Управлением Федеральной антимонопольной службы по Волгоградской области признаков нарушения ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции Приказом №179 возбуждено дело в отношении Палласовской районной Думы Волгоградской области.

Ответчик извещен надлежащим образом (почтовое уведомление о вручении №40000528102109 от 26.07.2010). Дело рассмотрено в присутствии представителя. В соответствии с п. 6 ст. 15 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения муниципального района относится, в том числе создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения между поселениями в границах муниципального района.

Палласовская районная Дума Волгоградской области действует на основании Устава Палласовского муниципального района Волгоградской области от 21.06.2005 N 5/1) (далее– Устав). Согласно п.6 ч.1 ст.6 данного Устава, к вопросам местного значения относится создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения между поселениями в границах Палласовского муниципального района.

По вопросам местного значения, согласно ст. 7 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», могут приниматься нормативные акты. Согласно ч.1 ст. 26

Устава по вопросам своей компетенции районная Дума принимает правовые акты в форме решений. Правовые акты районной Думы принимаются большинством голосов от установленного числа депутатов (если иное не предусмотрено настоящим Уставом) и подписываются главой Палласовского муниципального района.

Так как создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения между поселениями в границах Палласовского муниципального района, относится к предмету ведения района, то соответственно Палласовской районной Думой Волгоградской области полномочно принято Решением Палласовской районной Думы Волгоградской области от 29.12.2008 N 13/8, которым утверждены «Правила организации транспортного обслуживания населения на автобусных маршрутах регулярных перевозок между поселениями в границах Палласовского муниципального района Волгоградской области» (далее- Правила).

Организатором транспортного обслуживания в соответствии с п.1.5. Правил является уполномоченный администрацией Палласовского муниципального района орган, осуществляющий организацию транспортного обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом.

Проверив положения Правил на соответствие антимонопольному законодательству, Комиссия пришла к следующим выводам:

1. пункт 2.3. Правил предусматривает, что при организации нового автобусного маршрута или внесении изменения в схему движения автобусов на действующем маршруте перевозчик представляет Организатору, согласно подпункту «в», копию лицензии на право осуществления деятельности по перевозке пассажиров с приложением копий лицензионных карточек на автобусы в количестве согласно проекту расписания движения.

В соответствии с п. 11 Постановления Правительства РФ от 30.10.2006 №637 "Об утверждении Положения о лицензировании перевозок пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек" одновременно с документом, подтверждающим наличие лицензии, на каждое транспортное средство, предполагаемое к использованию для перевозок пассажиров, лицензирующий орган выдает лицензиату лицензионную карточку, в которой указываются номер и дата выдачи лицензии, срок ее действия, марка, модель и государственный регистрационный знак транспортного средства, лицензиат и лицензируемый вид деятельности.

Пункт 12 указанного Постановления предусматривает, что в случае изменения состава транспортных средств, используемых для перевозок пассажиров, лицензиат в 15-дневный срок обязан направить или представить в лицензирующий орган заявление о выдаче дополнительных выписок из документа, подтверждающего наличие лицензии (лицензионных карточек). В этом случае выписки из документа, подтверждающего наличие лицензии (лицензионные карточки), выдаются в течение 10 дней с даты подачи заявления.

Лицензионная карточка подтверждает то, что деятельность по перевозке пассажиров на конкретном транспортном средстве осуществляется при наличии специального разрешения, то есть лицензии.

Требование подпункта «в» пункта 2.3 Правил в части «в количестве согласно проекту расписания движения» на стадии открытия маршрута выполнимо для

перевозчиков, у которых в собственности или ином законном основании находится большое число транспортных средств, при этом транспортные средства задействованы на действующих маршрутах. Для перевозчиков, которым необходимо увеличить число автобусов на маршруте за счет приобретения дополнительных транспортных средств либо заключения договора аренды, оформление лицензионных карточек связано с невозвратными финансовыми потерями, возникшими вследствие простоя транспортных средств в период оформления паспорта маршрута.

Требование подпункта «в» пункта 2.3 не предусмотрено федеральным законодательством и создаёт дискриминационные условия для деятельности перевозчиков. Тем самым противоречит п.2 ч.1 ст.15 ФЗ «О защите конкуренции».

2. В соответствии с пп. «д» п. 2.3 Правил при организации нового автобусного маршрута или внесении изменения в схему движения и в сводное маршрутное расписание движения автобусов на действующем маршруте перевозчик представляет организатору схемы расположения конечных автобусных остановок, площадок для разворота и отстоя автобусов, согласованные с органами местного самоуправления поселений Палласовского муниципального района Волгоградской области, органами Государственной инспекции безопасности дорожного движения Главного управления внутренних дел по Волгоградской области, дорожными организациями, главным архитектором Палласовского муниципального района (в случае отсутствия в населенном пункте автовокзала или автостанции).

Требование п.п. «д» п.2.3. Правил, противоречит п.20 Приказа №200 и понуждает перевозчиков заключать договор на услуги автовокзалов и автостанций с их владельцами, так как выбор между необходимостью обустройства таких площадок либо обеспечением разворота и отстоя автобусов на автовокзалах или автостанциях в соответствии с п.20 Приказа Минтранса РСФСР № 200 от 31.12.1981 г. «Об утверждении Правил организации пассажирских перевозок на автомобильном транспорте» (далее по тексту – Приказ №200) зависит от величины пассажиропотока и дорожных условий. Данной нормой не исключается организация площадок разворота для автобусов при наличии автостанций или автовокзалов.

Данное требование препятствует перевозчику организовать маршрут с использованием иных объектов транспортной инфраструктуры (площадок, остановок и т.п.), созданных самостоятельно либо другим перевозчиком (другими перевозчиками) в установленном порядке, т.е. фактически навязывает перевозчику услуги автовокзалов (автостанций) и позволяет владельцам автовокзалов на стадии организации перевозки определить условия её осуществления перевозчиком либо понуждает перевозчика отказаться от транспортного обслуживания населения тех населенных пунктов, в которых ему владелец автовокзала не согласовал расписание, что прямо запрещено положениями п.2 ч.1 ст.15 ФЗ «О защите конкуренции».

3. Согласно пп. «е» п.2.3. Правил, при организации нового маршрута, организации движения автобусов на действующем маршруте или внесении изменения в схему движения действующего маршрута перевозчик предоставляет Организатору проект маршрутного расписания, согласованный с владельцами автовокзалов (автостанций), расположенных по маршруту следования.

Таким образом, автовокзал или автостанция, при их наличии в населенном пункте, являются единственно возможным пунктом отправления или прибытия автобуса.

Ст.1 Гражданского кодекса РФ предусмотрено, что гражданское законодательство основывается на признании равенства участников регулируемых им отношений, неприкосновенности собственности, свободы договора, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, необходимости беспрепятственного осуществления гражданских прав, обеспечения восстановления нарушенных прав, их судебной защиты. Данное требование Положения также приводит или может привести к ограничению и недопущению конкуренции, так как ставит перевозчиков в зависимость от воли лица- владельца автостанции (автовокзала), который, в свою очередь, может оказывать влияние на общие условия обращения товара на рынке по предоставлению услуг пассажирских перевозок автомобильным транспортом. Таким образом, пп. «е» п. 2.3. Правил, устанавливает не предусмотренное законодательством Российской Федерации требование. Что противоречит п.2 ч.1 ст.15 ФЗ «О защите конкуренции».

4. пп. «б» п. 2.5 Правил предусматривает, что при рассмотрении представленных документов Организатором проводится проверка наличия водителей, состоящих в трудовых отношениях с перевозчиком, в количестве согласно проекту расписания движения автобусов и Положению об особенностях режима рабочего времени и времени отдыха водителей автомобилей, утвержденному Приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 20 августа 2004 г. N 15.

Положение данного пункта выходит за рамки полномочий Организатора. В соответствии с пп. "е" п. 4 Постановления Правительства РФ от 30.10.2006 №637 "Об утверждении Положения о лицензировании перевозок пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек" установлено одно из требований для получения лицензии, а именно наличие у лицензиата (соискателя лицензии) водителей, имеющих необходимые квалификацию и стаж работы и прошедших медицинское освидетельствование. Соответственно, проверку соответствия лицензионным требованиям и условиям при осуществлении перевозок пассажиров выполняет лицензирующий орган, Федеральная служба по надзору в сфере транспорта. Требование представления информации о водителях от перевозчика при открытии маршрута является незаконным, поскольку проверку данной информации осуществляет федеральный орган.

Административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере транспорта по исполнению государственной функции по лицензированию деятельности по перевозкам пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя) предусматривает, что государственная функция по осуществлению лицензирования деятельности по перевозкам пассажиров автомобильным транспортом исполняется Федеральной службой по надзору в сфере транспорта (далее - Ространснадзор) осуществляется через территориальные органы - управления государственного автодорожного надзора.

В силу ст. 356 Трудового кодекса РФ надзор и контроль за соблюдением работодателями трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права осуществляет государственная инспекция труда, а не Организатор.

Следовательно, при рассмотрении представленных перевозчиком документов проведение организатором проверки полноты и достоверности сведений,

содержащихся в них, и проверка возможности выполнения перевозчиком требований по организации автобусного маршрута по критерию наличия водителей, состоящих в трудовых отношениях с перевозчиком, в количестве согласно проекту расписания движения автобусов и Положению об особенностях режима рабочего времени и времени отдыха водителей автомобилей, утвержденному Приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 20 августа 2004 г. N 15, имеющих необходимые квалификацию и стаж работы (для междугородных маршрутов) наделяет Организатора правом контроля за соблюдением лицензионных требований, который входит в полномочия федерального органа власти.

Таким образом, пп. «б» п. 2.5. Правил, устанавливает не предусмотренное законодательством Российской Федерации требование. Что противоречит п.2 ч.1 ст.15 ФЗ «О защите конкуренции».

5. По пункту 5.5. Правил предусмотрено наличие у водителя автобуса, осуществляющего перевозки на маршрутах регулярных перевозок, помимо предусмотренных Правилами дорожного движения, следующих документов: заверенной перевозчиком копии документа по форме, установленной организатором, удостоверяющего право работы на маршруте; рабочего маршрутного расписания (графика) движения; листа учета выполненных рейсов (листа регулярности); схемы опасных участков маршрута; билетно-учетной документации.

В силу п.1 ст.20 Закона о безопасности дорожного движения юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие на территории Российской Федерации деятельность, связанную с эксплуатацией транспортных средств, обязаны организовывать работу водителей в соответствии с требованиями, обеспечивающими безопасность дорожного движения.

Документы, которые водитель транспортного средства обязан иметь при себе и по требованию сотрудников милиции передавать для проверки, перечислены в пункте 2.1.1 Положения дорожного движения РФ. В случаях, прямо предусмотренных действующим законодательством, иметь и передавать для проверки работникам Федеральной службы по надзору в сфере транспорта лицензионную карточку, путевой лист и товарно-транспортные документы.

Кроме того, в соответствии с п. 2.3.6. Положения об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами, утвержденного Приказом Минтранса РФ от 08.01.1997 №2, владельцы автобусов обязаны обеспечить водителей необходимыми путевыми и иными документами, предусмотренными действующими нормативными правовыми актами. Также согласно п. 5.2.3 указанного Положения владелец автобуса, выполняющего регулярные автобусные перевозки, обязан обеспечить водителя графиком движения на маршруте и схемой маршрута с указанием опасных участков (в случае рейсов большой протяженности).

Из системного анализа Правил в его взаимосвязи с положениями федерального законодательства не усматривается смысл, назначение и форма документов, дополнительно поименованных в п.5.5. Правил, а также их причинно-следственная связь с требованиями обеспечения безопасности дорожного движения. Кроме того, Правилами не урегулированы отношения в области организации и осуществления контроля за наличием у водителя документов, поименованных Правилами.

Таким образом, требования п.5.5 Правил из-за правовой неопределенности нормы и возможности неограниченного усмотрения в процессе её правоприменения могут повлечь необоснованное препятствование осуществлению

предпринимательской деятельности частных перевозчиков и создание преференций государственным унитарным предприятиям. Соответственно пункт 5.5 Правил необоснованно препятствует осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к хозяйствующим субъектам, что запрещается п.2 ч.1 ст.15 ФЗ «О защите конкуренции».

6. Пункт 6.2 Правил закрепляет, что пользование дорожными коммуникациями, расположенными на маршруте регулярных перевозок, осуществляется на основе договора, заключенного между их владельцем и перевозчиком.

Исходя из п.1.3.10. Правил под дорожными коммуникациями (объектами транспортной инфраструктуры) понимается система специально оборудованных объектов улично-дорожной сети, предназначенных для обеспечения движения маршрутных транспортных средств и обслуживания пассажиров на маршрутах общего пользования (автовокзалы, автостанции, автопавильоны, билетные кассы, автобусные остановки, площадки для разворота и отстоя автобусов, системы диспетчерского регулирования, связи и информации).

В соответствии с п.1 ст.3 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. №257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее по тексту - Закон об автомобильных дорогах) к объектам транспортной инфраструктуры отнесена автомобильная дорога (дорожное полотно, дорожное покрытие и подобные элементы, а также дорожные сооружения, являющиеся технологической частью дороги).

Под пользователями автомобильных дорог понимаются физические и юридические лица, использующие автомобильные дороги в качестве участников дорожного движения (ч.1 ст.27 Закона об автомобильных дорогах).

В силу п. 1 ст. 28 Закона об автомобильных дорогах пользователи автомобильными дорогами имеют право свободно и бесплатно осуществлять проезд транспортных средств, перевозки пассажиров, грузов по автомобильным дорогам общего пользования в пределах РФ, за исключением случаев использования платных автомобильных дорог и случаев временных ограничения или прекращения движения транспортных средств по автомобильным дорогам в соответствии с указанным Федеральным законом. Также о праве участников дорожного движения свободно и беспрепятственно передвигаться по дорогам в соответствии и на основании установленных правил говорится и в п. 3 ст. 24 Закона о безопасности дорожного движения.

Под владельцами автомобильных дорог понимаются исполнительные органы государственной власти, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), физические или юридические лица, владеющие автомобильными дорогами на вещном праве в соответствии с законодательством РФ (ст.3 Закона об автомобильных дорогах).

В соответствии с п. 1 ст. 421 ГК РФ граждане и юридические лица свободны в заключении договора. Понуждение к заключению договора не допускается, за исключением случаев, когда обязанность заключить договор предусмотрена названным Кодексом, законом или добровольно принятым обязательством. Таким образом, п.6.2. устанавливает изъятие из общего права свободного и беспрепятственного пользования объектами транспортной инфраструктуры. Так как данная норма не может быть установлена нормативным актом органа местного самоуправления, то она незаконна. Кроме того, данной нормой органа

местного самоуправления не соблюдена гарантия государственной защиты свободы в заключении договора, предусмотренная ст. 421 ГК РФ.

Следовательно, пункт 6.2. Правил противоречит п.2 ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции, которая запрещает органам местного самоуправления необоснованно препятствовать осуществлению деятельности хозяйствующим субъектам, устанавливая не предусмотренных законодательством Российской Федерации требования к хозяйствующим субъектам.

7. Согласно пункту 6.4 Правил, при транспортном обслуживании пассажиров перевозчики должны обеспечить отправление автобусов в населенных пунктах - с автостанций или автопавильонов.

Таким образом, отказ владельца автовокзала от согласования проекта расписания ограничивает право перевозчика организовать остановочные пункты в ином месте (например, на трассе, по которой проложен маршрут), исходя из спроса пассажиров на услуги по перевозке, что также создаёт необоснованные препятствия для осуществления деятельности перевозчиков на рынке перевозки пассажиров в междугороднем сообщении, путём установления не закреплённых федеральным законодательством норм, что противоречит антимонопольному законодательству РФ. Тем самым данное требование противоречит п.2 ч.1 ст.15 ФЗ «О защите конкуренции».

8. Пункт 6.7 Правил устанавливает, что использование автобусных остановок маршрутов регулярных перевозок при организации специальных, туристско-экскурсионных и заказных автобусных маршрутов не допускается.

Перевозки пассажиров и багажа, согласно статьи 5 Устава автомобильного транспорта от 08.11.2007 №259-ФЗ, подразделяются на регулярные перевозки, перевозки по заказам и перевозки легковыми такси. Пункт 5.12 Положения об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами, утвержденного Приказом Минтранса РФ от 08.01.1997 №2, закрепляет, что оформление заказов на выделение автобусов юридическим и физическим лицам для осуществления туристско - экскурсионных, специальных, разовых перевозок производится владельцами автобусов в соответствии с правилами перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом, правилами организации пассажирских перевозок на автомобильном транспорте, другими нормативными документами. Из смысла данного пункта следует, что туристско-экскурсионные, специальные и разовые перевозки, осуществляемые на основании оформленных заказов, относятся к перевозкам по заказу.

Следовательно, из содержания п.6.7 Правил усматривается запрет использовать места остановки транспортных средств по маршруту регулярных перевозок, оборудованные для посадки, высадки пассажиров и ожидания транспортных средств, при организации перевозок по заказу.

Статья 27 Устава автомобильного транспорта от 08.11.2007 №259-ФЗ устанавливает, что перевозка пассажиров и багажа по заказу осуществляется на основании договора фрахтования, заключенного в письменной форме. При этом согласно ст.28 Устава маршрут перевозки пассажиров и багажа по заказу определяется договором фрахтования, если иное не установлено законом.

Согласно п.5. Положения об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами, утвержденного Приказом Минтранса РФ от 08.01.1997 №2, туристско - экскурсионные и иные регулярные перевозки организуются в соответствии с п. п. 5.2 - 5.8 указанного Положения, то есть организуются в том же порядке, что и регулярные перевозки.

Статьей 24 Федерального закона "О безопасности дорожного движения" установлено, что участники дорожного движения имеют право свободно и беспрепятственно передвигаться по дорогам в соответствии и на основании установленных правил.

Стандартные требования к услугам пассажирского автомобильного транспорта, в том числе включенным в туристический продукт, установлены ГОСТ Р 51825-2001 "Услуги пассажирского автомобильного транспорта. Общие требования", введенным в действие с 1 июля 2002 года Постановлением Госстандарта РФ от 14.11.2001 №461-ст. Согласно п.4.3.3.2 ГОСТ Р 51825-2001 посадку (высадку) пассажиров и погрузку (выгрузку) багажа следует производить в неподвижно стоящее автотранспортное средство в соответствии с правилами посадки - высадки на оборудованных или необорудованных остановочных пунктах (в зависимости от технологии перевозки) при соблюдении правил дорожного движения.

Таким образом, установленный субъектом РФ в пункте 6.7 Правил запрет на использование остановочных пунктов по маршруту регулярных перевозок при организации специальных, туристско-экскурсионных и заказных автобусных маршрутов не основан на положениях федерального законодательства и ограничивает право перевозчиков, намеривающихся осуществлять либо осуществляющих перевозки по заказу (отдельному виду перевозок), а также их заказчикам, пользоваться объектами транспортной инфраструктуры при участии в дорожном движении.

Исходя из вышеуказанного пункт 6.7 Правил противоречит п.2 ч.1 ст. 15 ФЗ «О защите конкуренции», так как устанавливает требование к услуге экскурсионного обслуживания, не предусмотренное законодательством РФ.

Таким образом, пунктами Правил, а именно пп. «в», «д», «е», п. 2.3, пп. «б» п. 2.5, п. 5.5, п. 6.2, п. 6.4, п. 6.7 установлены требования к услугам по перевозке пассажиров и к хозяйствующим субъектам (перевозчикам) не предусмотренные законодательством РФ, что противоречит п. 2 ч.1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

Исходя из смысла антимонопольного законодательства, акты органов местного самоуправления не должны вступать в противоречие с федеральным законодательством, ущемлять права и интересы участников гражданского оборота, поэтому Правила организации транспортного обслуживания населения на автобусных маршрутах регулярных перевозок между поселениями в границах Палласовского муниципального района Волгоградской области, утверждённые Решением Палласовской районной Думы Волгоградской области от 29.12.2008 N 13/8, не могут противоречить актам, имеющим большую юридическую силу. Руководствуясь 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",

Р Е Ш И Л А:

1. Признать факт нарушения Палласовской районной Думой Волгоградской области п.2 ч.1 ст.15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», которое выразилось в принятии пп. «в», «д», «е», п. 2.3, пп. «б» п. 2.5, п. 5.5, п. 6.2, п. 6.4, п. 6.7 Правил организации транспортного обслуживания населения

на автобусных маршрутах регулярных перевозок между поселениями в границах Палласовского муниципального района Волгоградской области, утверждённых Решением Палласовской районной Думы Волгоградской области от 29.12.2008 N 13/8, противоречащих п.2 ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции.

2. Выдать Палласовской районной Думе Волгоградской области для исполнения Предписание об изменении Правил организации транспортного обслуживания населения на автобусных маршрутах регулярных перевозок между поселениями в границах Палласовского муниципального района Волгоградской области, утверждённых Решением Палласовской районной Думы Волгоградской области от 29.12.2008 N 13/8, посредством отмены пп. «в», «д», «е», п. 2.3, пп. «б» п. 2.5, п. 5.5, п. 6.2, п. 6.4, п. 6.7 указанных Правил или изменения указанных пунктов в части, нарушающей антимонопольное законодательство.