

## РЕШЕНИЕ

по делу №11-01-15-03/302

о нарушении антимонопольного законодательства

Резолютивная часть решения оглашена 20 июля 2011 г. г. Волгоград

В полном объеме решение изготовлено 01 августа 2011 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: Иванов И.П. – старший государственный инспектор отдела контроля органов власти,

Рудаков А.С. – государственный инспектор отдела контроля органов власти, рассмотрев дело №11-01-15-03/302 по признакам нарушения Администрацией городского округа г. Михайловка Волгоградской области (403342, Волгоградская область, г. Михайловка, ул. Обороны, 42а) 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 14.07.2011, УСТАНОВИЛА:

Дело возбуждено по заявлению ИП П. (вх.№3279 от 10.05.2011) в отношении Администрации городского округа г. Михайловка Волгоградской области в связи с составлением и утверждением сводного расписания движения автобусов на городском автобусном маршруте № 5 «Рынок – 18-й магазин» в административном порядке.

Заявитель П. зарегистрирован в качестве индивидуального предпринимателя в Межрайонной инспекции Федеральной налоговой службы №6 по Волгоградской области.

В соответствии с Лицензией, выданной Федеральной службой по надзору в сфере транспорта, ИП П. имеет право осуществлять перевозки пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек. Срок действия лицензии до 21.04.2014.

Индивидуальный предприниматель П. осуществляет обслуживание автобусного маршрута №5 «Рынок – 18-й магазин» на основании договора о совместной деятельности, заключенного с ИП П., которым составлен паспорт данного маршрута в установленном порядке.

В соответствии с Постановлением главы городского округа г. Михайловка Волгоградской области от 14.07.2008 № 936 «Об утверждении Правил организации транспортного обслуживания населения на регулярных автобусных маршрутах общего пользования на территории городского округа город Михайловка» (далее - Правила) организатором транспортного обслуживания является администрация городского округа г. Михайловка в лице отдела по обеспечению жизнедеятельности города, осуществляющая организацию транспортного обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом.

Пунктом 3.3 Правил предусмотрено, что сводные маршрутные расписания движения автобусов утверждаются организатором при открытии маршрута, изменении схемы движения или количества автобусов.

Согласно п. 3.6 Правил, перевозчики обязаны работать на маршруте по единому сводному маршрутному расписанию. В случае обслуживания автобусного маршрута несколькими перевозчиками в сводном расписании перевозчики

указывают порядковые номера автобусов и наименование каждого перевозчика, имеющего оформленный в соответствии с настоящими Правилами паспорт маршрута. В случае если перевозчики не достигли договоренности по составлению сводного маршрутного расписания, то данное расписание составляет организатор.

В связи с изменением количества перевозчиков, обслуживающих городской автобусный маршрут №5 «Рынок – 18-й магазин», по причине прекращения обслуживания населения автобусами ГУП «ВО ПАТП «Михайловское», и последующими обращениями граждан города по поводу неудовлетворительного транспортного обслуживания на данном городском маршруте, Администрацией городского округа г. Михайловка по собственной инициативе составлено и предложено перевозчикам ИП А., ИП П. и ИП Б. на рассмотрение новое сводное расписание.

Впоследствии ввиду отсутствия договоренности между перевозчиками, обслуживающими данный маршрут, Постановлением Администрации городского округа г. Михайловка №580 от 14.04.2011 утверждено сводное расписание движения пассажирских автобусов на городском автобусном маршруте №5 «Рынок – 18-й магазин». При этом данное сводное расписание составлено Администрацией городского округа г. Михайловка без учета ранее утвержденного расписания, согласно которому ИП П. обслуживался данный маршрут.

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

Пунктом 15 ст. 2 Федерального закона от 08.11.2007 № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта» (далее - Устав автомобильного транспорта) определено, что под расписанием понимается график, устанавливающий время или интервалы прибытия транспортных средств в остановочный пункт либо отправления транспортных средств от остановочного пункта.

Обязанность по разработке графиков (расписания) движения автобусов - 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, предусмотрена для владельцев автобусов в силу 5.2.2. Положения об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами, утвержденное приказом Минтранса РФ от 08.01.1997 №2.

Согласно требованиям ГОСТа Р 51825-2001 «Услуги пассажирского автомобильного транспорта. Общие требования», организации и индивидуальные предприниматели, оказывающие услуги пассажирского автомобильного транспорта, обеспечивают осуществление перевозки в соответствии с установленным расписанием, другими требованиями по времени и скорости движения автотранспортных средств, предусмотренных договором перевозки. В соответствии с указанным ГОСТом расписание движения транспортных средств является техническим документом, определяющим параметры и последовательность осуществления технологического процесса оказания услуги пассажирского автомобильного транспорта.

Согласно п.7 ч.1 ст.16 Федерального закона от 06.10.2003 № 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 городского

округа относится к вопросу местного значения городского округа. Конституцией Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности (п. 1 ст. 8). Частями 1 и 3 ст. 23 Гражданского кодекса РФ установлено, что гражданин вправе заниматься предпринимательской деятельностью без образования юридического лица с момента государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя. К предпринимательской деятельности граждан, осуществляемой без образования юридического лица, соответственно применяются правила Гражданского кодекса, которые регулируют деятельность юридических лиц, являющихся коммерческими организациями, если иное не вытекает из закона, иных правовых актов или существа правоотношения. В соответствии с п. 1 ст. 49 ГК РФ отдельными видами деятельности, перечень которых определяется законом, юридическое лицо может заниматься только на основании специального разрешения (лицензии). В соответствии с пунктом 3 той же статьи, право юридического лица осуществлять деятельность, на занятие которой необходимо получение лицензии, возникает с момента получения такой лицензии или в указанный срок и прекращается по истечении срока ее действия. То есть перевозчик - юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, имеющие лицензию на осуществление деятельности по пассажирским перевозкам на автомобильном транспорте вправе осуществлять указанную деятельность.

Согласно ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) органам местного самоуправления 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, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам. Из вышеприведенных норм следует, что транспортное обслуживание населения в сфере пассажирских перевозок, является прерогативой не только органов местного самоуправления, но может осуществляться и субъектами предпринимательской деятельности, т.е. инициатива по открытию, изменению или закрытию маршрутов пассажирских перевозок может исходить как от органов местного самоуправления, так и от юридических лиц и предпринимателей, осуществляющих данный вид деятельности. При этом органам местного самоуправления запрещается ограничивать самостоятельность хозяйствующих субъектов и ущемлять их экономические интересы.

В случае, если транспортное обслуживание населения не обеспечивается в результате осуществления пассажирских перевозок по маршрутам и расписаниям движения, разработанным индивидуальными предпринимателями по собственной инициативе, органы местного самоуправления вправе организовать транспортное обслуживание населения по собственным разработанным маршрутам и расписаниям движения, на основании договоров на оказание услуг по перевозке пассажиров, заключенных с перевозчиками в порядке, установленном законодательством РФ.

В соответствии с п. 4 ст. 6 Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» (далее - Закон о безопасности дорожного

движения), действующей на момент вынесения решения в редакции от 21.04.2011, органы местного самоуправления в соответствии с законодательством РФ и законодательством субъектов РФ в пределах своей компетенции самостоятельно решают вопросы обеспечения безопасности дорожного движения.

Согласно указанному Закону к ведению органов местного самоуправления отнесены принятие и исполнение местных программ, направленных на сокращение количества дорожно-транспортных происшествий и снижение ущерба от этих происшествий, установление временных ограничений или прекращение движения транспортных средств на дорогах с целью обеспечения безопасности дорожного движения, проведение мероприятий по организации дорожного движения в целях повышения его безопасности и пропускной способности.

Иными словами, органы местного самоуправления могут ограничивать и контролировать деятельность хозяйствующих субъектов, осуществляющих пассажирские перевозки лишь в части, касающейся соблюдения требований безопасности дорожного движения и не вправе ограничивать такую деятельность по иным основаниям (экономическим, целесообразности и т.д.).

Следовательно, составление сводного маршрутного расписания Администрацией городского округа г. Михайловка при отсутствии договоренности между перевозчиками, обслуживающими автобусный маршрут, отличающееся от разработанного перевозчиками расписания, что как следствие приводит к ущемлению интересов одних перевозчиков и созданию преимуществ другим перевозчикам, не связанное с соблюдением требований безопасности дорожного движения, противоречит действующему законодательству.

Составление сводного расписания заключается в своде расписаний движения автобусов, составленных несколькими перевозчиками, обслуживающими один маршрут, в единую табличную форму, и носит информационный характер, как для населения, так и для перевозчиков.

Согласно ст. 2 ГК РФ предпринимательской 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.

В связи с чем организации и индивидуальные предприниматели (перевозчики), самостоятельно определяют риски своей деятельности, решают вопросы об осуществлении пассажирских перевозок, разрабатывают схемы движения автобусных маршрутов, устанавливают периоды времени осуществления данного вида деятельности, то есть участвует в гражданско-правовых отношениях по своему усмотрению и в своем интересе.

Согласно п.13 ст.2 Устава автомобильного транспорта, перевозчиком является юридическое лицо, индивидуальный предприниматель, принявшие на себя по договору перевозки пассажира, договору перевозки груза обязанность перевезти пассажира и доставить багаж, а также перевезти вверенный грузоотправителем груз в пункт назначения и выдать багаж, груз управомоченному на их получение лицу.

Сторонами по договору перевозки пассажиров являются перевозчик и пассажир. В соответствии с Главой 40 ГК РФ, ответственность за неисполнение либо ненадлежащее исполнение обязательств по перевозке стороны несут ответственность, установленную ГК РФ, транспортными уставами и кодексами, а также соглашением сторон.

Время отправления и время прибытия автобусных рейсов являются существенными условиями договора перевозки. Администрация городского

округа г. Михайловка, не являясь стороной по данному договору, не может влиять на существенные условия договора пассажирских перевозок, а также не может являться субъектом гражданско-правовой ответственности за неисполнение (ненадлежащее исполнение) обязанностей, связанных с оказанием услуг по перевозке пассажиров, в том числе за не соблюдение времени отправления от остановки.

Количество рейсов по расписанию и наполняемость автобусов пассажирами зависят от времени отправления и времени нахождения автобуса в пути и являются показателями, определяющими доход перевозчика от предпринимательской деятельности. Данные показатели являются общими условиями обращения товара на рынке услуг по перевозке пассажиров автобусами.

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, является конкуренцией в понимании п.7 ст.4 Закона о защите конкуренции.

Другими словами, конкуренция - это соперничество хозяйствующих субъектов за достижение наилучших результатов в той или иной предпринимательской деятельности, в данном случае при осуществлении пассажирских перевозок, путем достижения конкурентных преимуществ (культуры и качества обслуживания, безопасности перевозок, выполнения перевозок по расписанию и т.д.), влияющих на выбор потребителей исполнителя данной услуги.

В силу этого перевозчики, усматривающие выгодное для себя время отправления автобуса в зависимости от спроса потребителей и действий конкурентов, вследствие составления и утверждения Администрацией городского округа г. Михайловка иного расписания, нежели предложенного ими, ограничены в законном праве осуществлять предпринимательскую деятельность самостоятельно и оказывать услуги по перевозке пассажиров на выгодных для себя условиях.

Создание Администрацией городского округа г. Михайловка преимущественного положения одних перевозчиков перед другими, обслуживающих один и тот же автобусный маршрут, в результате указанных действий, является вмешательством в осуществление предпринимательской деятельности.

Так как составление и утверждение сводного расписания движения автобусов, в случае отсутствия антиконкурентной договоренности между перевозчиками, устраняет конкуренцию в административном порядке и необоснованно препятствует осуществлению деятельности ИП П., то данные действия Администрации городского округа г. Михайловка противоречат п.2 ч.1 ст.15 Закона 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 Администрацией городского округа г. Михайловка Волгоградской области п.2 ч.1 ст.15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», которое выразилось в необоснованном препятствовании осуществлению деятельности ИП П. посредством координации экономической деятельности перевозчиков на городском автобусном маршруте № 5 «Рынок – 18-й магазин» и воздействия на общие условия обращения товара на рынке (оказание услуг по пассажирским перевозкам), в результате составления и утверждения сводного расписания движения автобусов на указанном маршруте без учета

расписания, ранее утвержденного ИП П.

2. Выдать Администрации городского округа г. Михайловка Волгоградской области для исполнения предписание об устранении нарушения антимонопольного законодательства, путем совершения действий, направленных на обеспечение конкуренции, а именно: отменить Постановление Администрации городского округа г. Михайловка №580 от 14.04.2011 «Об утверждении Расписания движения пассажирских автобусов (сводное) на городском автобусном маршруте №5 «Рынок – 18-й магазин»; при отсутствии договоренности по составлению сводного маршрутного расписания между перевозчиками, обслуживающих городской автобусный маршрут №5 «Рынок – 18-й магазин», составить и утвердить сводное расписание движения пассажирских автобусов на данном маршруте с учетом расписаний, разработанных перевозчиками.