

РЕШЕНИЕ №11-01-15-03/19

г. Волгоград

Резолютивная часть решения оглашена «14» июня 2011 г.

В полном объеме решение изготовлено «28» июня 2011 г.

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

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

Члены Комиссии: заместитель начальника отдела контроля органов власти;

старший государственный инспектор отдела контроля органов власти;

государственный инспектор отдела контроля органов власти;

при участии:

1. представителя Волгоградской городской Думы, доверенность от 17.01.2011 №19-02и/63с;

2. представителя Департамента городского хозяйства Администрации Волгограда, доверенность №Д/06-11 от 03.05.2011;

3. представителя Администрации Волгограда, доверенность от 04.02.11 №05-ИД/16;

4. представителя Администрации Волгограда, доверенность от 04.02.2011 №05-ИД/5;

5. представителя МУП «Метроэлектротранс», доверенность от 22.12.2010 №01-05/2399;

6. представителя МУП «Волгоградское пассажирское автотранспортное предприятие №7», доверенность б/н от 10.02.2011;

7. представителя ФГУП «Почта России», доверенность от 12.01.2011, реестр №1Д-76, в отсутствие представителей ответчика - Главы Волгограда, извещенных надлежащим образом (почтовое уведомление о вручении №40000353416374 от 16.05.2011);

в отсутствие представителей Управления социальной защиты населения Администрации Волгоградской области, извещенных надлежащим образом (почтовое уведомление о вручении №40000353416411 от 16.05.2011);

в отсутствие представителя Администрации Волгоградской области, извещенных надлежащим образом, (почтовое уведомление о вручении № 40000353416404 от 16.05.2011);

рассмотрев дело №11-01-15-03/19 по признакам нарушения Главой Волгограда (400131, г.Волгоград, ул.Володарского,5) и Волгоградской городской Думой (400131, г.Волгоград, ул.Советская,9) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее по тексту – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В результате проведения анализа правового акта, утвержденного Волгоградской городской Думой, подписанного и обнародованного Главой Волгограда, - Решения Волгоградской городской Думы от 23.09.2009 №23/682 «О порядке реализации социальных проездных билетов для проезда в автобусе городского сообщения, трамвае и троллейбусе в Волгограде» (далее по тексту – Порядок) Управлением Федеральной антимонопольной службы по Волгоградской области установлено, что реализацию социальных проездных билетов (далее по тексту – СПб) гражданам, имеющим право на их реализацию, осуществляют только МУП «Волгоградское пассажирское автотранспортное предприятие №7» (далее по тексту – МУП «ВПАТП №7») для проезда в автобусах городского сообщения в Волгограде - в отделениях Управления федеральной почтовой связи

Волгоградской области – филиала ФГУП «Почта России» и МУП «Метроэлектротранс» для проезда в трамвае и троллейбусе в Волгограде в пунктах реализации СПб, согласно приложениям 1,2 к Порядку.

Дача хозяйствующим субъектам органами местного самоуправления указаний о заключении в приоритетном порядке договоров запрещена п.4 ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции.

25 января 2011 года Приказом №17 о возбуждении дела и создании комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства Управлением Федеральной антимонопольной службы по Волгоградской области возбуждено дело по признакам нарушения Главой Волгограда (400131, г.Волгоград, ул.Володарского,5) и Волгоградской городской Думой (400131, г.Волгоград, ул.Советская,9) части 1 ст.15 ФЗ от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции».

Представитель Волгоградской городской Думы считает доводы антимонопольного органа несостоявшимися, поскольку принятый Порядок не нарушает антимонопольного законодательства и утвержден в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и Уставом города-героя Волгограда.

Временно исполняющий полномочия Главы Волгограда представил письменные пояснения по делу, в которых не согласен с доводами антимонопольного органа по следующим основаниям. По мнению временно исполняющего полномочия Главы Волгограда, Федеральным законом от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» прямо предусмотрена возможность подписания и обнародования решения представительного органа муниципального образования главой муниципального образования. В силу чего, действия по подписанию и обнародованию нельзя квалифицировать как действия, которые приводят или могут привести к недопущению или ограничению конкуренции. Следовательно, в действиях Главы Волгограда отсутствуют признаки нарушения антимонопольного законодательства.

Представитель Департамента городского хозяйства Администрации Волгограда поддержал доводы временно исполняющего полномочия Главы Волгограда.

Представитель МУП «Метроэлектротранс» в своих письменных пояснениях указал, что на орган местного самоуправления возложена обязанность по осуществлению организации транспортного обслуживания населения, поэтому граждане, пользующиеся мерами социальной поддержки в данном муниципальном образовании, были информированы Решением Волгоградской городской Думы от 23.09.2009 №23/682 о порядке реализации услуг, в том числе местах нахождения пунктов, где они могут приобрести СПб. Данным правовым актом не была ограничена конкуренция хозяйствующих субъектов, поскольку реализация СПб не является предпринимательской деятельностью, при которой возможно получение дохода.

Представитель МУП «ВПАТП №7» также считает, что в действиях Главы Волгограда и Волгоградской городской Думы отсутствуют признаки нарушения антимонопольного законодательства.

Управление социальной защиты населения Администрации Волгоградской области представило письменное пояснение по делу, из которых следует, что порядок реализации СПб органами местного самоуправления не согласовывается с Управлением социальной защиты населения Администрации Волгоградской области. Предоставляемый отчет УФПС Волгоградской области – филиала ФГУП «Почта России» не подразумевает разделение на организации осуществляющие перевозки, и проследить, кому именно из перевозчиков

предоставлено право перевозок автомобильным транспортом по г.Волгограду не представляется возможным.

Исследовав имеющиеся в деле материалы, Комиссия пришла к следующим выводам:

Согласно п. «ж» ч.1 статьи 72 Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится, в том числе социальная защита, включая социальное обеспечение.

В соответствии с абз. 2 ч. 5 ст. 20 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" и ч.4 ст.6 Устава города-героя Волгограда, органы местного самоуправления вправе устанавливать за счет средств бюджета Волгограда (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

Согласно Постановления Администрации Волгоградской области от 26.01.2009 N 8-п "Об обеспечении равной доступности транспортных услуг для отдельных категорий граждан на территории Волгоградской области" (вместе с "Перечнем категорий граждан, имеющих право на приобретение социальных проездных билетов", "Положением о социальном проездном билете", "Порядком реализации социальных проездных билетов", "Порядком распределения средств от реализации социальных проездных билетов"), в целях обеспечения равной доступности транспортных услуг для отдельных категорий граждан, оказание мер социальной поддержки, которые относятся к ведению Российской Федерации и Волгоградской области, Администрацией Волгоградской области на территории Волгоградской области установлены следующие виды месячных социальных проездных билетов:

единый социальный проездной билет для проезда в автобусах городского и пригородного сообщения, в трамвае и троллейбусе;

социальный проездной билет для проезда в автобусе городского сообщения;

социальный проездной билет для проезда в автобусе пригородного сообщения;

социальный проездной билет для проезда в автобусах городского и пригородного сообщения;

социальный проездной билет для проезда на внутригородских и пригородных маршрутах внутреннего водного транспорта;

социальный проездной билет для проезда на железнодорожном транспорте пригородного сообщения на расстояние до 70 километров включительно;

социальный проездной билет для проезда в трамвае;

социальный проездной билет для проезда в троллейбусе.

Согласно Положению о социальном проездном билете, утвержденному постановлением Администрации Волгоградской области от 26 января 2009 г. N 8-п, социальный проездной билет - именной документ, дающий право его предъявителю на проезд в трамвае, троллейбусе, автобусах городских и пригородных маршрутов, внутригородских и пригородных маршрутах внутреннего водного транспорта, на железнодорожном транспорте пригородного сообщения на расстояние до 70 километров включительно в течение одного месяца.

Решением Волгоградской городской Думы от 23.09.2009 №23/682 утвержден Порядок реализации социальных проездных билетов для проезда в автобусе городского сообщения, трамвае и троллейбусе в г.Волгограде. Данный акт также подписан и обнародован Главой Волгограда, таким образом Порядок является результатом совместного правотворчества органов местного самоуправления

города Волгограда.

Согласно законодательству акты и действия, в том числе органов местного самоуправления, подлежат антимонопольному контролю в том случае, если они ущемляют права хозяйствующих субъектов в сфере конкуренции на товарных рынках.

Пунктом 2 Порядка установлено, что реализацию СПБ гражданам, имеющим право на их приобретение, осуществляют:

муниципальное унитарное предприятие "Волгоградское пассажирское автотранспортное предприятие N 7" (далее - МУП "ВПАТП N 7") для проезда в автобусе городского сообщения в Волгограде - в отделениях Управления федеральной почтовой связи Волгоградской области - филиала Федерального государственного унитарного предприятия "Почта России" (далее - УФПС Волгоградской области - филиал ФГУП "Почта России") по месту жительства граждан, имеющих право на приобретение СПБ, в том числе с доставкой на дом, согласно графику выплаты пенсий;

муниципальное унитарное предприятие "Метроэлектротранс" г. Волгограда (далее - МУП "Метроэлектротранс") для проезда в трамвае или троллейбусе в Волгограде - в пунктах реализации СПБ.

Таким образом, правовым актом органы местного самоуправления дали хозяйствующим субъектам указания о заключении в приоритетном порядке договоров с Управлением Федеральной почтовой службы по Волгоградской области – филиалом ФГУП «Почта России».

В соответствии со ст.ст.420,421 Гражданского кодекса РФ, договором признается соглашение двух или нескольких лиц об установлении, изменении или прекращении гражданских прав и обязанностей. Граждане и юридические лица свободны в заключении договора. Понуждение к заключению договора не допускается, за исключением случаев, когда обязанность заключить договор предусмотрена Кодексом, законом или добровольно принятым обязательством. Указание органами местного самоуправления в муниципальном правовом акте МУП «Метроэлектротранс» и МУП «ВПАТП №7» на заключение договоров на реализацию СПБ с конкретными хозяйствующими субъектами исключает возможность иных хозяйствующих субъектов участвовать на рынке по реализации СПБ.

Согласно Федеральному закону от 14.11.2002 №161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на имущество, закрепленное за ней собственником. Унитарное предприятие может иметь гражданские права, соответствующие предмету и целям его деятельности, предусмотренным в уставе этого унитарного предприятия, и нести связанные с этой деятельностью обязанности, то есть является самостоятельным хозяйствующим субъектом.

Издав Порядок, органы местного самоуправления Волгограда не только ограничили самостоятельность МУП «Метроэлектротранс» и МУП «ВПАТП №7», но и не позволили иным хозяйствующим субъектам (потенциальным участникам рынка) действовать на рынке реализации СПБ, тем самым ограничили конкуренцию на указанном рынке.

В соответствии с п.7 статьи 4 Закона о защите конкуренции под конкуренцией понимается 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.

ФГУП «Почта России» на основании договора №34.13-07/9-4971 о реализации социальных проездных билетов для проезда в автобусах городских маршрутов и акта оказания услуг на комиссионное вознаграждение, заключенных с МУП «ВПАТП №7», получает вознаграждение за реализацию проездных билетов. Согласно представленным материалам дела – счету №П04052 от 09.07.2010 данное вознаграждение составило 57762 (пятьдесят семь тысяч семьсот шестьдесят два) рубля 66 копеек; счету №П04032 от 10.06.2010 данное вознаграждение составило 59816 (пятьдесят девять тысяч восемьсот шестнадцать) рублей 56 копеек; счету №П03429 от 12.05.2010 данное вознаграждение составило 58147 (пятьдесят восемь тысяч сто сорок семь) рублей 22 копейки; счету №П00003 от 14.02.2011 данное вознаграждение составило 45893 (сорок пять тысяч восемьсот девяносто три) рубля 74 копейки; счету №П00006 от 13.05.2011 данное вознаграждение составило 61704 (шестьдесят одна тысяча семьсот четыре) рубля 40 копеек и т.д.

Поскольку часть денежных средства, полученных от продажи социальных проездных билетов, поступают в распоряжение, в том числе ФГУП «Почта России», то данный хозяйствующий субъект является субъектом рынка продаж СПб. Следовательно, УФПС по Волгоградской области - филиал ФГУП «Почта России» имеет возможность в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения социальных проездных билетов.

В соответствии со ст.8 Конституции РФ, в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности. В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Действия Главы Волгограда и Волгоградской городской Думы, выразившиеся в принятии п.2 Порядка реализации социальных проездных билетов для проезда в автобусе городского сообщения, трамвае и троллейбусе в Волгограде, содержащего указания МУП «ВПАТП №7» о заключении в приоритетном порядке договоров на реализацию СПб с Управлением федеральной почтовой службы по Волгоградской области – филиалом ФГУП «Почта России», что приводит или может привести к ограничению, устранению, недопущению конкуренции, что запрещено п.4 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»,

Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать факт нарушения Главой Волгограда и Волгоградской городской Думой п.4 ч. 1 ст. 15 ФЗ от 26.07.2006 года №135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в принятии п.2 Порядка реализации социальных проездных билетов для проезда в автобусе городского сообщения, трамвае и троллейбусе в Волгограде, содержащего указание на заключение договора в приоритетном порядке с УФПС по Волгоградской области – филиалом ФГУП «Почта России», что приводит или может привести к ограничению, устранению, недопущению конкуренции.

2. Выдать Главе Волгограда и Волгоградской городской Думе обязательное для исполнения предписание о прекращении нарушения п.4 ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в принятии п.2 Порядка реализации социальных проездных билетов для проезда в автобусе городского сообщения, трамвае и троллейбусе в Волгограде, утвержденного Решением Волгоградской городской Думы от 23.09.2009 №23/682, подписанного и обнародованного Главой Волгограда, содержащего указание МУП «ВПАТП №7» и

МУП «Метроэлектротранс» на заключение договоров в приоритетном порядке с конкретными хозяйствующими субъектами, что противоречит п.4 ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции. А именно: совершить действия, направленные на обеспечение конкуренции, посредством отмены или изменения вышеуказанного пункта Порядка в части нарушающей антимонопольное законодательство.