

ЗАКЛЮЧЕНИЕ ОБ ОБСТОЯТЕЛЬСТВАХ ДЕЛА № 05-04/12-17

09.06.2017 г.

г. Омск

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Омской области (далее – Омское УФАС России) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе: <...>

рассмотрев дело № 05-04/12-17 по признакам нарушения департаментом транспорта Администрации города Омска (далее – Департамент транспорта) (...) и индивидуальным предпринимателем <...> (далее – <...>) (...) статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

в присутствии представителя индивидуального предпринимателя <...> – <...> (доверенность от 02.07.2016 № 55 АА 1437669, личность удостоверена паспортом);

в отсутствие представителя Департамента транспорта, индивидуального предпринимателя <...>, извещенных о дате, времени и месте рассмотрения дела по существу,

руководствуясь [статьей 48.1](#) Закона о защите конкуренции,

УСТАНОВИЛА:

1. В Омское УФАС России поступило заявление ИП <...> на действия Департамента транспорта, выразившиеся в непроведении открытого конкурса на право осуществления регулярных перевозок пассажиров транспортом общего пользования в границах города Омска по муниципальному маршруту № 55 «Ул. Лобкова – микрорайон Булатово».

Из заявления ИП <...> следует, что 05.02.2016 без проведения открытого конкурса на право осуществления перевозок пассажиров транспортом общего пользования был открыт муниципальный маршрут № 55 «Ул. Лобкова – Микрорайон «Булатово», который на 95% дублирует муниципальный маршрут № 395.

Омское УФАС России, рассмотрев обстоятельства, изложенные в заявлении ИП <...>, обнаружило признаки нарушения антимонопольного законодательства, в связи с чем, приказом руководителя от 02.06.2017 № 89 возбуждено дело № 05-04/12-17 в отношении Департамента транспорта и ИП <...> по статье 16 Закона о защите конкуренции.

2. По запросам Омского УФАС России, во исполнение определений об отложении рассмотрения дела № 05-04/12-17 Департаментом транспорта в материалы настоящего дела представлены копии следующих документов:

- протокола заседания рабочей группы Департамента транспорта по вопросам определения перевозчиков, документально подтвердивших преимущественное по отношению к другим заявителям соответствие критериям, предусмотренным приложением № 3 к Решению № 71 и заключения договоров в порядке временного допуска к осуществлению перевозок пассажиров транспортом общего пользования по регулярным маршрутам городской маршрутной сети от 04.08.2015 № 134;

- заявления (заявки) ИП <...> от 30.07.2015;

- письма ИП <...> (вх. Департамента транспорта от 25.05.2017 № Вх-ДТ/2538) о расторжении Договора № 210;

- соглашения о расторжении Договора № 210-вр от 25.05.2017;

- дополнительного соглашения к Договору № 171-вр от 25.05.2017.

3. В письменных пояснениях, представленных по запросу Омского УФАС России (вх. от 26.05.2017 № 4131э), Департамент транспорта указывает следующее.

В адрес Департамента транспорта в соответствии со статьей 39 Федерального закона от 13.07.2015 № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон об организации перевозок) поступило заявление ИП <...>, на основании которого муниципальный маршрут № 55 был внесен в реестр муниципальных маршрутов регулярных перевозок в границах города Омска, утвержденный приказом Департамента транспорта от 23.03.2016 № 21 (далее – Реестр).

Так, на момент формирования Реестра с ИП <...> был заключен договор об организации и осуществлении перевозок пассажиров транспортом общего пользования с общим количеством транспортных средств 6 единиц.

В соответствии с Порядком установления, изменения, отмены муниципальных маршрутов регулярных перевозок в границах города Омска, утвержденным Постановлением Администрации города Омска от 03.02.2016 № 123-п (далее – Порядок № 123-п), в целях улучшения транспортного обслуживания жителей Ленинского административного округа г. Омска, на основании поданного ИП <...> заявления, в мае 2016 года количество транспортных средств на маршруте № 55 было увеличено до 10 единиц. Соответствующие изменения были внесены в Реестр.

В настоящее время на маршруте № 55 запланирована работа 10 транспортных средств, на которые ИП <...> выданы карты маршрута регулярных перевозок.

Департамент транспорта также сообщил, что в связи с поступившим от ИП <...> заявлением от 25.05.2017 Договор № 210-вр расторгнут по соглашению сторон, а также заключено дополнительное соглашение к Договору № 171-вр об изменении пункта 6.1.1 данного договора.

4. В результате проведенного анализа материалов настоящего дела, доводов представителей сторон, Комиссия приходит к выводу о наличии в действиях Департамента транспорта и ИП <...> нарушения антимонопольного

законодательства ввиду следующего.

Комиссией установлено, что муниципальный маршрут № 55 утвержден постановлением Администрации города Омска от 12.12.2012 № 1605-п «Об утверждении маршрутов регулярных перевозок городской маршрутной сети» со схемой движения «Ул. Лобкова – Микрорайон «Булатово» с общим количеством транспортных средств 3 единицы.

На основании протокола заседания рабочей группы Департамента транспорта от 04.08.2015 № 134 в порядке временного допуска в соответствии с Решением Омского городского Совета от 14.11.2012 № 71 «О порядке допуска перевозчиков к осуществлению перевозок пассажиров транспортом общего пользования по маршрутам регулярных перевозок городской маршрутной сети на территории города Омска» (далее – Решение № 71) по маршруту № 55 между Департаментом транспорта и ИП <...> заключен временный договор от 04.08.2015 № 171-вр (далее – Договор № 171-вр) на 6 транспортных средств.

Срок действия указанного договора установлен пунктом 6.1.1: «...действует до даты заключения договора об организации и осуществлении перевозок пассажиров транспортом общего пользования по результатам проведенного открытого конкурса по маршруту № 55 с новым перевозчиком (но не позднее, чем 4 февраля 2016 года)».

По истечении срока действия Договора № 171-вр между Департаментом транспорта и ИП <...> был заключен второй временный договор от 05.02.2016 № 210-вр (далее – Договор № 210-вр) на 6 автобусов средней вместимости.

При этом установлено, что основанием для заключения Договора № 210-вр также является протокол заседания рабочей группы Департамента транспорта от 04.08.2015 № 134.

Пунктом 6.1.1 Договора № 210-вр установлено: «договор вступает в силу с момента подписания сторонами и действует до заключения муниципального контракта в порядке, установленном законодательством Российской Федерации».

Дополнительным соглашением от 10.05.2016 к Договору № 210-вр количество транспортных средств на маршруте № 55 увеличено до 10 единиц.

В соответствии с частью 9 статьи 39 Закона об организации перевозок *регулярные перевозки, частично или полностью оплачиваемые за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации или местных бюджетов, осуществляются в порядке, действовавшем до дня официального опубликования настоящего Федерального закона, в течение срока, по окончании которого в соответствии с графиком, предусмотренным документом планирования регулярных перевозок, в отношении данных перевозок должен быть заключен государственный или муниципальный контракт. Указанный срок не может превышать пять лет со дня официального опубликования настоящего Федерального закона, а в отношении регулярных перевозок, осуществляемых государственными унитарными предприятиями или государственными учреждениями субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, - десять лет со дня официального опубликования настоящего Федерального закона.*

Из указанной нормы следует, что перевозки по муниципальному маршруту № 55 должны осуществляться в порядке, действовавшем до 14.07.2015, т.е. до момента опубликования Закона об организации перевозок на сайте <http://www.pravo.gov.ru>).

В соответствии с пунктом 7 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», пунктом 7 части 1 статьи 9 Решения Омского городского Совета от 20.09.1995 № 92 «Об Уставе города Омска» создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах города Омска относится к вопросам местного значения.

Согласно подпункту 1 пункта 17 Положения о департаменте транспорта Администрации города Омска, утвержденного Решением Омского городского Совета от 28.09.2011 № 442 (далее – Положение о Департаменте транспорта) к основной задаче Департамента транспорта относится организация транспортного обслуживания населения на территории города Омска.

В соответствии с подпунктами 2.1, 2.3, 2.6 и 7 пункта 18 Положения о Департаменте транспорта полномочия по организации работы по предоставлению населению города Омска услуги по перевозке пассажиров транспортом общего пользования на территории города Омска, ведению реестра муниципальных маршрутов регулярных перевозок, проведению открытого конкурса на право осуществления перевозок по муниципальному маршруту регулярных перевозок, а также заключению муниципальных контрактов на выполнение работ, связанных с осуществлением регулярных перевозок по регулируемым тарифам, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, возложены на Департамент транспорта.

Как было указано в настоящем заключении, в период заключения временных Договоров № 171-вр, № 210-вр действовало Решение № 71, которое устанавливало порядок допуска перевозчиков к осуществлению перевозок по маршрутам регулярных перевозок городской маршрутной сети на территории города Омска и порядок заключения с перевозчиком договора об организации и осуществлении перевозок пассажиров транспортом общего пользования.

В соответствии со статьей 22 Решения № 71 временный допуск перевозчика к осуществлению перевозок пассажиров по регулярному маршруту (далее – временный допуск) осуществляется организатором пассажирских перевозок исключительно в случаях, если:

- 1) договор не заключен в порядке, установленном настоящим Решением;
- 2) заключенный договор расторгнут досрочно, и при этом не заключен договор в порядке, предусмотренном [частью 3 статьи 19](#) настоящего Решения.

Согласно части 1 статьи 23 Решения № 71 временный допуск и заключение договора в случаях, указанных в [статье 22](#) настоящего Решения, осуществляется однократно на период до заключения в порядке, установленном настоящим Решением, договора с новым перевозчиком, но не более чем на шесть месяцев.

Поскольку временный допуск и заключение договора может быть **ТОЛЬКО однократным**, то действия Департамента транспорта, выразившиеся в заключении второго временного договора (Договор № 210-вр) с ИП <...> являются неправомерными, нарушающими порядок, действовавший до дня официального опубликования Закона об организации перевозок.

Более того, Договор № 210-вр заключен с ИП <...> 05.02.2016, т.е. после 14.07.2015.

Из указанного следует, что положения части 9 статьи 39 Закона об организации

перевозок не распространяются на регулирование отношений с ИП <...>, осуществляющим деятельность по муниципальному маршруту № 55.

Таким образом, из положений части 1 статьи 23 Решения № 71 следует, что между Департаментом транспорта и ИП <...> временный договор от 05.02.2016 № 210-вр заключен неправомерно, в связи с чем, деятельность ИП <...> по маршруту № 55 является незаконной.

В процессе рассмотрения дела № 05-04/12-17 по обращению ИП <...> соглашением от 25.05.2017 Договор № 210-вр расторгнут. 25.05.2017 между Департаментом транспорта и ИП <...> заключено дополнительное соглашение к Договору № 171-вр, которым срок действия Договора № 171-вр, установленный пунктом 6.1.1, изменен: *«договор вступает в силу с момента подписания сторонами и действует в течение срока, по истечении которого в соответствии с частью 9 статьи 39 Закона об организации перевозок в отношении данных перевозок должен быть заключен муниципальный контракт».*

Как было указано ранее, часть 9 статьи 39 Закона об организации перевозок предполагает, что регулярные перевозки осуществляются в порядке, действовавшем до дня официального опубликования данного закона, то есть до 14.07.2015. Договор № 171-вр был заключен 04.02.2016, продление срока его действия Решением № 71 не предусмотрено.

Таким образом, дополнительное соглашение заключено **к прекратившему свое действие** Договору № 171-вр, в связи с чем, данные действия Департамента транспорта и ИП <...> Комиссия считает неправомерными.

В соответствии с частями 1, 2, 3 статьи 425 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) договор вступает в силу и становится обязательным для сторон с момента его заключения. Законом или договором может быть предусмотрено, что окончание срока действия договора влечет прекращение обязательств сторон по договору.

Договор, в котором отсутствует такое условие, признается действующим до определенного в нем момента окончания исполнения сторонами обязательства.

В соответствии с пунктом 7.2 Договора № 171-вр дополнение, изменение условий договора производится письменным соглашением сторон.

Резюмируя вышеуказанные обстоятельства, Комиссия обращает внимание на тот факт, что из положений части 1 статьи 23 Решения № 71 следует, что у Департамента транспорта и ИП <...> отсутствовали правовые основания для заключения Договора № 210-вр, поскольку согласно указанной норме заключение временного договора осуществляется однократно, и истечение срока действия Договора № 171-вр должно было явиться основанием для проведения открытого конкурса на право заключения договора об организации и осуществлении перевозок пассажиров транспортом общего пользования, предусмотренного положениями Решения № 71, по маршруту № 55.

Кроме того, Комиссией в процессе рассмотрения материалов настоящего дела установлено следующее.

Как было указано, временный Договор № 171-вр, а также Договор № 210-вр были заключены на 6 автобусов средней вместимости.

Дополнительным соглашением к Договору № 210-вр от 10.05.2016 количество транспортных средств на муниципальном маршруте № 55 увеличено до 10 единиц.

Согласно пояснениям Департамента транспорта, в адрес Департамента транспорта в соответствии со статьей 39 Закона об организации перевозок поступило заявление ИП <...>, на основании которого муниципальный маршрут № 55 был внесен в Реестр.

В соответствии с частью 1 статьи 39 Закона об организации перевозок в течение тридцати дней со дня официального опубликования настоящего Федерального закона юридические лица, индивидуальные предприниматели, которые после дня официального опубликования настоящего Федерального закона осуществляли регулярные перевозки по маршрутам регулярных перевозок в соответствии с заключенными с ними договорами, выданными им разрешениями, паспортами маршрутов регулярных перевозок или в соответствии с нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами, направляют в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации или уполномоченные органы местного самоуправления, к компетенции которых в соответствии с настоящим Федеральным законом отнесено ведение реестров соответствующих маршрутов регулярных перевозок, сведения о данных маршрутах регулярных перевозок, предусмотренные частью 1 статьи 26 настоящего Федерального закона.

Вместе с тем, при рассмотрении документов и информации, представленных Департаментом транспорта, Комиссией установлено, что указанное заявление от ИП <...> поступило в адрес Департамента транспорта 18.02.2016 (Вх-ДТ/458 от 18.02.2016), тогда как сведения об ИП <...>, как о перевозчике, осуществляющем деятельность по муниципальному маршруту № 55, а также о количестве транспортных средств в размере 10 единиц внесены в Реестр 05.02.2016, т.е. ранее момента подачи заявления о включении сведений в Реестр от ИП <...> (датированного 18.02.2016), и ранее заключения дополнительного соглашения к Договору № 210 (от 10.05.2016).

Таким образом, Департаментом транспорта 05.02.2016 внесены сведения по маршруту № 55 в Реестр с указанием 10-ти транспортных средств, тогда как Договор № 210-вр был заключен на 6 транспортных средств и только затем, дополнительным соглашением от 10.05.2016 на 10 единиц.

Указанное обстоятельство свидетельствует о нарушении Департаментом транспорта положений части 1 статьи 39 Закона об организации перевозок.

На основании изложенного, Комиссия считает, что действия Департамента транспорта и ИП <...>, выразившиеся в заключении Договора № 210-вр, повлекли за собой неправомерные действия по включению сведений об ИП <...> в Реестр.

Согласно части 1 статьи 2 Закона об организации перевозок законодательство Российской Федерации в области организации регулярных перевозок состоит из Гражданского [кодекса](#) Российской Федерации, настоящего Федерального закона, других федеральных законов, регулирующих отношения по организации регулярных перевозок, и принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

В силу части 1 статьи 422 ГК РФ договор должен соответствовать обязательным для сторон правилам, установленным законом и иными правовыми актами (императивным нормам), действующим в момент его заключения.

Из изложенного следует, что с 05.02.2016 по настоящее время ИП <...> не имеет правовых оснований для осуществления пассажирских перевозок по маршруту № 55.

В результате действий Департамента транспорта и ИП <...> выразившихся в заключении Договора № 210-вр, ИП <...> получил преимущественное положение по сравнению с другими перевозчиками, а именно, право на осуществление пассажирских перевозок по маршруту № 55 без проведения конкурсных процедур, а иные хозяйствующие субъекты – перевозчики лишились возможности и законного права на участие в открытом конкурсе на осуществление перевозок пассажиров транспортом общего пользования по маршруту № 55.

Согласно положениям статьи 4 Закона о защите конкуренции признаками ограничения конкуренции являются 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, иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке, а также установление органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, при участии в предоставлении таких услуг требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством Российской Федерации.

В соответствии со статьей 16 Закона о защите конкуренции запрещаются соглашения между органами местного самоуправления и хозяйствующими субъектами, если такие соглашения приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

В соответствии с частью 5.1 статьи 45 Закона о защите конкуренции, Порядком проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, утвержденным Приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220, Омским УФАС России проведен анализ состояния конкуренции при заключении между Департаментом транспорта и ИП <...> Договора № 210-вр, по результатам которого установлено следующее.

Временной интервал исследования определен периодом с 05.02.2016 до 26.05.2017.

Продуктовые границы товарного рынка: осуществление перевозок пассажиров транспортом общего пользования по муниципальным маршрутам регулярных перевозок.

Географические границы товарного рынка: маршрут № 55 «ул. Лобкова – микрорайон Булатово» в городе Омске.

Заключение Департаментом транспорта временного договора об организации и осуществлении перевозок пассажиров транспортом общего пользования № 210-вр от 05.02.2016 создало преимущества для ИП <...>, ограничило доступ иных хозяйствующих субъектов к осуществлению перевозок пассажиров транспортом общего пользования по маршруту № 55 «ул. Лобкова – микрорайон Булатово» в городе Омске.

Таким образом, по мнению Комиссии, действия Департамента транспорта и ИП <...>, выразившиеся в заключении Договора № 210-вр, а также продлении срока действия Договора № 171-вр до заключения муниципального контракта в порядке,

установленном законодательством Российской Федерации, приводят к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, а также создают ИП <...> преимущественные условия на рынке услуг по перевозке пассажиров транспортом общего пользования на территории г. Омска.

На основании изложенного, Комиссия Омского УФАС России по рассмотрению дела

№ 05-04/12-17, учитывая положения Решения № 71, Закона об организации перевозок, ГК РФ, совокупность имеющихся в деле доказательств, приходит к выводу о необходимости квалифицировать действия Департамента транспорта и ИП <...>, выразившиеся в заключении временного договора об организации и осуществлении перевозок транспортом общего пользования от 05.02.2016 № 210-вр, а также дополнительного соглашения от 25.05.2017 к временному договору от 04.02.2015 № 171-вр, в нарушение действующего законодательства, по статье 16 Закона о защите конкуренции.