

РЕШЕНИЕ

по делу № 31 о нарушении антимонопольного законодательства

02 декабря 2014 года

г. Мурманск

Резолютивная часть решения оглашена 19 ноября 2014 года

В полном объеме решение изготовлено 02 декабря 2014 года

Комиссия Мурманского УФАС России в составе: председателя комиссии – заместителя руководителя Поповой И.Н., членов комиссии: начальника отдела контроля товарных и финансовых рынков Смирновой К.А., главного специалиста-эксперта отдела контроля товарных и финансовых рынков Гисматуллина Р.Р., рассмотрев дело № 31 по признакам нарушения администрацией муниципального образования Кандалакшский район (184040, г. Кандалакша, Мурманской области, ул. Первомайская, д. 34) (далее - Администрация), муниципальным казённым учреждением «Управление коммунальным хозяйством» (184042, г. Кандалакша, Мурманской области, ул. Первомайская, д. 34) (далее - Учреждение) и обществом с ограниченной ответственностью «Гарант-Авто» (184046, Мурманская область, г. Кандалакша, Кандалакшское шоссе, д. 7) (далее - Общество) части 4 статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», в присутствии:

<...> - представителя Администрации по доверенности от 14.10.2014 № б/н, сроком действия 01.12.2014, представителя Учреждения по доверенности от 18.11.2014, сроком действия 30.11.2014,

<...> - индивидуального предпринимателя,

<...> - генерального директора Общества,

УСТАНОВИЛА:

Индивидуальный предприниматель Княжев Д.А. (далее – Предприниматель) обратился в антимонопольный орган с заявлением о нарушении антимонопольного законодательства Администрацией при проведении конкурса на право заключения договора о транспортном обслуживании населения автомобильным и таксомоторным транспортом общего пользования на муниципальных пассажирских маршрутах на территории муниципального образования городское поселение Кандалакша Кандалакшского района (далее – Конкурс) в апреле 2014 года и при последующем привлечении хозяйствующих субъектов на муниципальные маршруты путем заключения временных договоров о транспортном обслуживании в апреле-мае 2014 года.

По результатам рассмотрения заявления, Управлением Федеральной антимонопольной службы по Мурманской области (далее - Управление, антимонопольный орган) было принято решение о возбуждении дела № 26 о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения Администрацией и Учреждением части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - ФЗ «О защите конкуренции»).

Решением Комиссии Управления по рассмотрению дела № 26 от 11.11.2014 в действиях Администрации установлено нарушение части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся в установлении не обеспечивающего публичность, объективность отбора (оценки) и конкуренцию порядка привлечения хозяйствующих субъектов на условиях временного договора в случае признания несостоявшимся конкурса на право заключения договора на осуществление пассажирских перевозок, путем утверждения постановлением администрации муниципального образования Кандалакшский район от 11.04.2013 N 621 пункта 6.8 Порядка проведения конкурса на право заключения договора о транспортном обслуживании населения автомобильным и маршрутным таксомоторным транспортом общего пользования на муниципальных маршрутах регулярных пассажирских перевозок, в том числе на социально значимых муниципальных маршрутах, на территории муниципального образования городское поселение Кандалакша Кандалакшского района (далее - Порядок, Порядок проведения конкурса).

Вместе с тем, решением Комиссии по рассмотрению дела № 26 от 11.11.2014 на основании части 1 статьи 47¹ ФЗ «О защите конкуренции» было принято решение о выделении в отдельное производство дела по признакам нарушения администрацией муниципального образования Кандалакшский район, муниципальным казенным учреждением «Управление коммунальным хозяйством» и обществом с ограниченной ответственностью «Гарант-Авто» пункта 4 статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» при заключении временных договоров о транспортном обслуживании населения на маршрутах №№ 1, 103, 106, 115 в апреле 2014 года после признания конкурса на право заключения договора на осуществление пассажирских перевозок несостоявшимся.

Дело № 31 о нарушении антимонопольного законодательства возбуждено приказом Мурманского УФАС России от 28.10.2014 № 164 «О возбуждении дела и создании Комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства».

В ходе рассмотрения дела Комиссией установлено следующее.

Федеральным законом 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 отнесено к вопросам местного значения городского округа (пункт 7 части 1 статьи 16 закона).

Решением Совета депутатов муниципального образования Кандалакшский район от 26.09.2013 № 121 часть полномочий муниципального образования городское поселение Кандалакша Кандалакшского района (далее - МО г.п. Кандалакша) по решению вопросов местного значения поселения в 2014 году передана муниципальному образованию Кандалакшский район (далее - МО Кандалакшский район), в том числе полномочия по созданию условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения.

Уставом МО Кандалакшский район Мурманской области (утв. решением Совета депутатов МО Кандалакшский район от 12.11.2010 N 291) (далее - Устав) деятельность по созданию условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения между поселениями в границах муниципального района отнесена к вопросам местного значения муниципального района (подпункт 1.6 статьи 12 Устава).

В соответствии со статьей 46 Устава, Администрация является исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления. Деятельностью администрации руководит на основе единоначалия Глава администрации.

Глава администрации муниципального района несет ответственность за деятельность администрации муниципального района, ее структурных подразделений, а также за

деятельность органов местного самоуправления, являющихся структурными подразделениями администрации, наделенными правами юридического лица (пункт 6 статьи 47 Устава).

Заключение от имени Администрации договоров и соглашений отнесено к полномочиям главы Администрации пунктом 3.3 статьи 47 Устава.

Статьей 48 Устава к компетенции Администрации отнесено обеспечение создания условий для предоставления транспортных услуг населению и организации транспортного обслуживания населения между поселениями в границах муниципального района.

Учреждение создано в соответствии с решением Совета депутатов МО Кандалакшский район от 28.03.2013 № 20, постановлением администрации МО Кандалакшский район от 29.03.2013 № 537 в целях обеспечения реализации полномочий в пределах своей компетенции по решению вопросов местного значения муниципального образования, в том числе по созданию условий для предоставления транспортных услуг населению и организации транспортного обслуживания населения в границах поселений, между поселениями в границах муниципального района.

Вопросы организации и проведения конкурса на право заключения договора о транспортном обслуживании населения автомобильным транспортом на муниципальных маршрутах регулярных пассажирских перевозок на территории МО г.п. Кандалакша определены Порядком проведения конкурса.

Порядком регламентированы общие положения, предмет конкурса, порядок организации конкурса, основные требования к участникам конкурса, порядок проведения конкурса, рассмотрения заявок, перечень показателей для оценки претендентов, процедура подведения итогов конкурса, порядок заключения договоров и иные вопросы.

Согласно пункту 2.1 Порядка предметом конкурса является право на обслуживание населения на муниципальных маршрутах регулярных пассажирских перевозок, в том числе на социально значимых муниципальных маршрутах на территории МО г.п. Кандалакша.

Целью конкурса является определение перевозчиков, предложивших лучшие условия для обеспечения следующих основных задач (пункт 2.2 Порядка):

- удовлетворение потребностей населения в транспортном обслуживании на регулярных муниципальных маршрутах;
- обеспечение безопасности при перевозке пассажиров на регулярных муниципальных маршрутах;
- повышение культуры и качества обслуживания пассажиров.

В соответствии с пунктом 3.1 Порядка проведения конкурса, организатором конкурса определено Учреждение. Решение о проведении конкурса принимается Администрацией и оформляется постановлением Администрации.

Конкурс на право заключения договора о транспортном обслуживании населения, явившийся поводом для обращения Предпринимателя в антимонопольный орган, был объявлен и проводился на основании постановления Администрации от 02.04.2014 № 651 в апреле 2014 года (далее - Конкурс).

Конкурс проводился в отношении муниципальных маршрутов МО г.п. Кандалакша, распределенных по лотам следующим образом:

лот № 1 – маршрут № 1 «КАЗ - Кольцевая»;

лот № 2 – маршрут № 4 «Центральная площадь - ДРСУ»;

лот № 3 – маршрут № 103 «Кандалакша - Лупче-Савино-2»;

лот № 4 – маршрут № 106 «Кандалакша - Колвица»;

лот № 5 – маршрут № 115 «Кандалакша - Белое море».

Организатором Конкурса, согласно извещению о проведении Конкурса от 03.04.2014, являлась Администрация. В состав конкурсной комиссии были включены должностные лица Администрации, Учреждения и члены Совета депутатов МО г.п. Кандалакша.

Извещение о проведении Конкурса было размещено на официальном сайте Администрации и опубликовано в официальном печатном органе Администрации.

В извещении указаны сведения о дате и времени проведения этапов Конкурса:

- прием заявок - с момента опубликования извещения до 10 часов 00 минут 25.04.2014; вскрытие конвертов в 10 часов 00 минут 25.04.2014;
- рассмотрение заявок в 14 часов 30 минут 25.04.2014;
- подведение итогов конкурса в 11 часов 00 минут 30.04.2014;
- срок заключения договора - не позднее 10 дней со дня подписания итогового протокола.

Как следует из итогового протокола конкурса от 25.04.2014, конкурс был признан несостоявшимся на основании пункта 6.7 Порядка проведения конкурса в связи несоответствием всех поданных заявок требованиям конкурсной документации, все претенденты не были допущены к участию в Конкурсе.

Комиссией Мурманского УФАС России при рассмотрении дела № 26 о нарушении антимонопольного законодательства было установлено, что процедура подведения итогов Конкурса была осуществлена конкурсной комиссией 25.04.2014, в то время как конкурсной документацией установлено проведение этапа подведения итогов конкурса в 11 часов 00 минут 30.04.2014, что явилось нарушением установленного порядка проведения конкурсных процедур.

Вместе с тем, изменение даты подведения итогов конкурса создало условия для последующего беспрепятственного привлечения Администрацией и Учреждением Общества на маршруты №№ 1, 103, 106, 115 на условиях временного договора до 30.04.2014 при отсутствии возможности подачи Предпринимателем и иными заинтересованными лицами (конкурентами) заявления о намерении осуществлять перевозки по временному договору на данных маршрутах по причине введения в заблуждение относительно даты подведения итогов конкурса.

Из пояснений представителя Администрации следует, что итоговый протокол Конкурса был передан для публикации на официальном сайте МО Кандалакшский район и в газете «Нива» 26.04.2014. Доказательств, подтверждающий данный факт, комиссии представлено не было. При рассмотрении дела № 26 также было установлено, что публикация итогового протокола в газете «Нива» была осуществлена 08.05.2014, а на официальном сайте Администрации - 30.04.2014, то есть только в день заключения временных договоров в отношении маршрутов №№ 1, 103, 106, 115.

Учреждением в адрес Общества и Предпринимателя письмом № 413 от 28.04.2014 были направлены копии итогового протокола конкурса.

Данное письмо было получено 28.04.2014 генеральным директором Общества лично в канцелярии Учреждения. В адрес Предпринимателя письмо было направлено посредством почтового отправления 02.05.2014 и получено адресатом только 05.05.2014, что подтверждается отметками оператора почтовой связи.

Пунктом 6.8 Порядка проведения конкурса установлено, что в случае признания конкурса несостоявшимся, организатор конкурса заключает договор на осуществление пассажирских перевозок на муниципальных маршрутах с перевозчиком, способным обеспечить выполнение соответствующих перевозок на данном маршруте, в объеме, предусмотренном конкурсной документацией, на срок не более шести месяцев, до определения победителя по итогам проведения очередного конкурса, на условиях, определенных по соглашению сторон.

Указанная норма фактически определяет возможность привлечения перевозчиков на бесконкурсной основе в случае признания конкурса несостоявшимся.

Решением Комиссии по делу № 26 от 11.11.2014 предусмотренный пунктом 6.8 Порядка способ привлечения перевозчиков на условиях временной работы признан нарушающим запрет части 1 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции» ввиду его антиконкурентного характера. По мнению антимонопольного органа, такой способ привлечения перевозчиков не регламентирован Порядком сколько-нибудь подробно, предоставляет уполномоченному лицу свободу субъективного усмотрения при выборе перевозчика, обуславливает непрозрачность выбора привлекаемого перевозчика, а значит такой порядок не отвечает требованиям обеспечения публичности, равенства доступа на товарный рынок, объективности выбора лучшего перевозчика, способного обеспечить оказание услуг населению, целям защиты и развития добросовестной конкуренции на товарном рынке транспортного обслуживания населения на муниципальных маршрутах МО Кандалакшский район.

На основании пункта 6.8 Порядка в период с 25.04.2014 по 30.04.2014 Администрацией и Учреждением было осуществлено привлечение Общества на маршруты №№ 1, 103, 106, 115 на условиях временного договора в связи с признанием конкурса несостоявшимся.

Установлено, что в указанный период ни Администрацией, ни Учреждением не производилось публичное информирование в средствах массовой информации либо в сети Интернет об осуществлении такого привлечения перевозчиков на указанные муниципальные маршруты на условиях временного договора.

Администрацией было дано пояснение о том, что при заключении договоров на осуществление пассажирских перевозок на основании пункта 6.8 Порядка проведения конкурса, выбор перевозчиков происходил согласно поданным заявлениям. На рассмотрении дела представитель Администрации и Учреждения затруднился подробнее пояснить содержание и последовательность такого порядка.

28.04.2014, после личного получения итогового протокола конкурса, генеральный директор Общества обратился в Учреждение с заявлением о заключении временных договоров в отношении муниципальных маршрутов №№ 1, 4, 103, 106, 115 на основании пункта 6.8 Порядка проведения конкурса в связи с признанием конкурса несостоявшимся. Заявление Общества было зарегистрировано Учреждением входящим документом № 1012 от 28.04.2014.

Вместе с тем следует отметить, что ни Администрацией, ни Учреждением Общество каким-либо официальным образом не уведомлялось об осуществлении привлечения перевозчиков на маршруты №№ 1, 4, 103, 106, 115 на условиях временного договора в связи с признанием конкурса несостоявшимся. На рассмотрение дела доказательства, подтверждающие наличие такого уведомления, участниками представлены не были.

30.04.2014 Администрацией в лице главы администрации <...> и Обществом, на основании поданного заявления от 28.04.2014 и пункта 6.8 Порядка были заключены временные договоры

на осуществление пассажирских перевозок:

на маршрут № 1 – договор № 53-д от 30.04.2014;

на маршрут № 103 – договор № 55-д от 30.04.2014;

на маршрут № 106 – договор № 54-д от 30.04.2014;

на маршрут № 115 – договор № 56-д от 30.04.2014.

В ходе рассмотрения дела представитель Администрации и Учреждения затруднился пояснить Комиссии следующие вопросы: порядок передачи заявления Общества от 28.04.2014 о заключении временных договоров из Учреждения в Администрацию; содержание процедуры рассмотрения данного заявления; содержание процедуры оценки перевозчика на предмет способности безопасного и качественного осуществления перевозок на маршрутах №№ 1, 103, 106, 115; порядок принятия решения о заключении временных договоров именно с Обществом в отношении маршрутов №№ 1, 103, 106, 115.

В рассматриваемых обстоятельствах Учреждение фактически осуществляло часть функций Администрации по организации транспортного обслуживания населения в муниципальном образовании, а именно: осуществляло прием заявлений перевозчиков, вело переписку с перевозчиками в интересах Администрации по поводу заключения временных договоров, готовило проекты временных договоров для Администрации.

05.05.2014, то есть незамедлительно после получения письма Учреждения № 413 от 28.04.2014 о признании Конкурса несостоявшимся, Предприниматель также обратился в Учреждение с заявлением о заключении временного договора в отношении муниципальных маршрутов №№ 1, 4, 115.

В связи с данным заявлением, письмом Учреждения от 06.05.2014 № 456 у Предпринимателя были запрошены сведения и документы, предусмотренные подпунктами 5 - 12, 14, 15 пункта 5.10 Порядка. Данное требование обуславливалось подачей Предпринимателем заявления в отношении маршрута № 1. Срок представления указанных документов был определен до 17 часов 00 минут 07.05.2014 (одни сутки). Представитель Администрации и Учреждения затруднился пояснить, чем руководствовалось Учреждение, устанавливая такой срок представления документов и сведений.

Вместе с тем установлено, что на момент направления Учреждением в адрес Предпринимателя письма от 06.05.2014 № 456, договоры № 53-д от 30.04.2014 (в отношении маршрута № 1), № 56-д от 30.04.2014 (в отношении маршрута № 115) уже были ранее заключены Администрацией с иным хозяйствующим субъектом - Обществом, о чем Учреждению было известно, но Предприниматель о данном факте проинформирован не был.

Изложенные обстоятельства свидетельствуют о направленности таких действий Администрации и Учреждения на необеспечение публичности при заключении временных договоров и введение Предпринимателя в заблуждение относительно возможности заключения временных договоров в отношении маршрутов №№ 1, 115.

08.05.2014 Предприниматель дополнительно обратился в Учреждение с заявлением о заключении договора на осуществление перевозок в отношении маршрутов №№ 103, 106, а также отозвал ранее направленное заявление от 05.05.2014 по заключению договора на маршрут № 1 в связи с невозможностью представления документов, истребованных письмом Учреждения от 06.08.2014 № 456, в течении одних суток.

02.06.2014 Администрацией в лице главы <...> с Предпринимателем был заключен временный договор № 82-д от 02.06.2014 в отношении маршрута № 4 на основании пункта 6.8 Порядка.

Организационные и правовые основы защиты конкуренции определены ФЗ «О защите конкуренции».

Статьей 16 ФЗ «О защите конкуренции» установлен запрет на ограничивающие конкуренцию соглашения между федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, Центральным банком Российской Федерации или между ними и хозяйствующими субъектами либо осуществление этими органами и организациями согласованных действий, если такие соглашения или такое осуществление согласованных действий приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности, к ограничению доступа на товарный рынок, выхода из товарного рынка или устранению с него хозяйствующих субъектов.

Рассматриваемая совокупность действий Администрации, Учреждения и Общества квалифицированы Комиссией как антиконкурентное соглашение, противоречащее пункту 4 статьи 16 ФЗ «О защите конкуренции» и имевшее своей целью привлечение Общества на маршруты №№ 1, 103, 106, 115 на условиях временного договора без обеспечения конкуренции, публичности, равенства доступа перевозчиков на товарный рынок, объективности оценки и выбора лучшего перевозчика, способного обеспечить выполнение перевозок.

По мнению Комиссии, реализация процедуры по привлечению перевозчиков на условиях временной работы не должно противоречить целям по удовлетворению потребности населения муниципального образования Кандалакшский район в качественных услугах по перевозке пассажиров, обеспечения безопасности движения при перевозке пассажиров и созданию условий для развития добросовестной конкуренции между перевозчиками.

Вместе с тем, реализация Администрацией, Учреждением и Обществом антиконкурентного соглашения при привлечении Общества на маршруты №№ 1, 103, 106, 115 в намеренно созданных обстоятельствах необеспечения публичности, равенства доступа перевозчиков на товарный рынок, объективности оценки и выбора лучшего перевозчика, способного обеспечить выполнение перевозок, противоречит указанным целям.

На рассмотрение дела Комиссии не представлены какие-либо документы и сведения, подтверждающие добросовестность поведения Администрации, Учреждения и Общества в описанных обстоятельствах заключения временных договоров либо совершение ими действий в интересах обеспечения публичности и конкуренции.

Общественно опасными последствиями реализации антиконкурентного соглашения Администрации, Учреждения и Общества явилось ограничение конкуренции на товарном рынке транспортного обслуживания населения на муниципальных маршрутах МО Кандалакшский район в апреле-мае 2014 года, выразившееся в неправомерном создании преимущества Обществу по сравнению с другими участниками рынка путем предоставления права на осуществление перевозок на маршрутах №№ 1, 103, 106, 115 после заключения временных договоров, и напротив, создания ограничения доступа иных хозяйствующих субъектов (конкурентов) на товарный рынок (маршруты) путем необеспечения добросовестной конкуренции, публичности, равенства доступа на товарный рынок, объективности оценки и выбора лучшего перевозчика, способного обеспечить выполнение перевозок, при осуществлении привлечения на условиях временного договора. Общественно опасные последствия соглашения подпадают под признаки ограничения конкуренции, определенные подпунктом 17 статьи 4 ФЗ «О защите конкуренции».

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 - 4 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49, статьей 50 ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать в действиях администрации муниципального образования Кандалакшский район (184056, Мурманская область, г. Кандалакша, ул. Первомайская, 34), муниципального казённого учреждения «Управление коммунальным хозяйством» (184056, Мурманская область, г. Кандалакша, ул. Первомайская, 34), общества с ограниченной ответственностью «Гарант-Авто» (184046, Мурманская область, г. Кандалакша, Кандалакшское шоссе, д. 7) нарушение пункта 4 статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся в заключении и реализации антиконкурентного соглашения, направленного на привлечение общества с ограниченной ответственностью «Гарант-Авто» на муниципальные маршруты №№ 1, 103, 106, 115 на условиях временного договора без обеспечения публичности, конкуренции, объективной оценки и выбора перевозчика в апреле-мае 2014 года.

2. Выдать администрации муниципального образования Кандалакшский район (184056, Мурманская область, г. Кандалакша, ул. Первомайская, 34) предписание по делу о нарушении антимонопольного законодательства.

3. Передать материалы дела должностному лицу для решения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении.

В соответствии со статьей 52 Закона о защите конкуренции решение и (или) предписание антимонопольного органа может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня принятия решения или выдачи предписания. Дела об обжаловании решения и (или) предписания антимонопольного органа подведомственны арбитражному суду.

Председатель Комиссии

И.Н. Попова

Члены комиссии

К.А. Смирнова

Р.Р. Гисматуллин