

Решение по делу № 05-9/09 о нарушении антимонопольного законодательства

27 июля 2009 года

г. Южно-Сахалинск

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Сахалинской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе:

Председатель комиссии: Могилевкин А.Г. – заместитель руководителя управления;

Члены комиссии: Толмачева Е.Н. – заместитель начальника отдела контроля размещения государственного заказа и антимонопольного контроля органов власти,

Чернявская Е.А. – ведущий специалист-эксперт отдела контроля размещения государственного заказа и антимонопольного контроля органов власти,

рассмотрев дело № 05-9/09 по признакам нарушения администрацией муниципального образования городской округ «Охинский» Сахалинской области ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

26 марта 2009 года в Сахалинское УФАС России поступило заявление от жителя городского округа «Охинский» В.А. Ермолина, который полагает, что действиями мэра городского округа «Охинский» на территории города Оха устранены регулярные перевозки пассажиров по городским маршрутам.

В ходе рассмотрения заявления Сахалинским УФАС России в действиях администрации муниципального образования городской округ «Охинский» (далее также - администрация городской округ «Охинский») были установлены признаки нарушения ст. 15 Закона о защите конкуренции, выразившиеся в бездействии по решению вопроса местного значения: создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах муниципального образования городской округ «Охинский».

На основании заявления и по указанным признакам 26.06.2009 Сахалинское УФАС России возбудило дело 05-9/09 в отношении администрации городской округ «Охинский».

Администрация городской округ «Охинский» и В.А. Ермолин о дате, времени и месте рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства надлежащим образом уведомлены, представителей на заседание Комиссии не направили.

В адрес Сахалинского УФАС России от исполняющего обязанности главы администрации городской округ «Охинский» А.В. Мартынова 24.07.2009 поступило ходатайство с просьбой перенести рассмотрение дело в связи с невозможностью обеспечить явку представителя Администрации.

Учитывая наличие всех имеющихся материалов для полного и объективного рассмотрения дела, Комиссия Сахалинского УФАС России сочла возможным рассмотреть дело без участия заявителя и представителя ответчика.

Комиссия Сахалинского УФАС России, изучив материалы дела, приходит к следующему.

При рассмотрении заявления В.А. Ермолина администрация городской округ «Охинский» в своем письме от 06.05.2009 исх. № 11/1050 сообщила, что по состоянию на указанную дату перевозки пассажиров общественным транспортом по городским маршрутам не осуществляются ввиду отсутствия технически исправных автобусов, которые в количестве 4-х единиц находятся в аренде у ООО «Охинское пассажирское ПАТП», ранее осуществлявшее перевозки пассажиров. В настоящее время автобусы требуют ремонт, в связи с чем, собственник имущества (комитет по управлению муниципальным имуществом и экономике) обратился в суд с требованием к ООО «Охинское пассажирское ПАТП» о восстановлении транспорта. Также из письма следует, что перевозки пассажиров по городским маршрутам планируется организовать в июне-июле 2009 года по итогам проведения конкурса.

Таким образом, довод заявителя об отсутствии перевозок в городе Оха нашел свое подтверждение.

Вместе с тем, в ходе рассмотрения дела Комиссией Сахалинского УФАС России установлено следующее.

В соответствии с п. 7 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения относятся создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа.

Такая обязанность органов местного самоуправления муниципального образования городской округ «Охинский» установлена в п. 7 ч. 1 ст. 8 Устава городского округа «Охинский», принятым Решением районного Собрания города Южно-Сахалинска от 06.05.2005 № 2.51-1.

На основании п. 6 ст. 72 Закона РФ от 06.07.1991 № 1550-1 (в ред. от 14.07.2008) «О местном самоуправлении в Российской Федерации» городская администрация руководит транспортными предприятиями и организациями, находящимися в муниципальной собственности, осуществляет контроль за работой иных транспортных предприятий и организаций, обслуживающих население города, утверждает маршруты и графики движения местного транспорта, привлекает на договорных началах к транспортному обслуживанию населения предприятия и организации, действующие на территории города, обеспечивает учет автомобилей и других видов механических транспортных средств в городе.

Согласно п. 4 ст. 6 Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» органы местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации в пределах своей компетенции самостоятельно решают вопросы обеспечения безопасности дорожного движения.

Из приведенных норм следует, что вопросы организации транспортного обслуживания населения муниципального образования находятся в компетенции органов местного самоуправления; в муниципальном образовании городской округ «Охинский» – в компетенции, которую возглавляет глава муниципального образования городской округ «Охинский» (п. 4 ч. 1 ст. 46 п. 1, ст. 41 Устава). Глава администрации, в пределах своих полномочий, издает постановления по вопросам местного значения, а также распоряжения – по вопросам работы организации администрации городской округ «Охинский».

В целях реализации указанных вопросов исполняющий обязанности главы муниципального образования городской округ «Охинский» издал постановление от 13.06.2007 № 169 «О порядке привлечения владельцев автотранспорта юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к регулярным маршрутным перевозкам пассажиров на территории городской округ «Охинский» (далее – Постановление № 169).

Пунктом 1 Постановления № 169 установлено, что привлечение автотранспорта осуществляется на конкурсной основе; пунктом 4 утверждено Положение о конкурсе владельцев автотранспорта на право осуществления регулярных маршрутных перевозок пассажиров в городском, пригородном и междугородном сообщении на территории муниципального образования городской округ «Охинский» (далее – Положение).

В силу п. 2 Постановления № 169, п. 1 ст. 3 Положения заказчиком и организатором конкурса является администрация городской округ «Охинский».

25.04.2009 в газете «Сахалинский нефтяник» № 33 (19478) опубликовано извещение о проведении конкурса на осуществление регулярных маршрутных перевозок пассажиров в городском, пригородном и междугородном сообщении на территории муниципального образования городской округ «Охинский» в 2009 году, всего 9 лотов:

Лот № 1 – городской маршрут № 1 «ЦРБ – АЗС № 55»;

Лот № 2 – городской маршрут № 2 «Охинская ЦРБ – Дамир»;

Лот № 3 – пригородный маршрут № 127 «Оха – Эхаби»;

Лот № 4 – пригородный маршрут № 128 «Оха – Восточное»;

Лот № 5 – пригородный маршрут № 129 «Оха – Тунгор»;

Лот № 6 – пригородный маршрут № 149 «Оха – Аэропорт»;

Лот № 7 – пригородный маршрут № 179 «Оха – Некрасовка»;

Лот № 8 – пригородный маршрут № 180 «Оха – Москальво, с заездом в с. Лагури»;

Лот № 9 – междугородный маршрут № 501 «Оха – Сабо».

Пунктами 5, 6 Постановления № 169 утверждены состав конкурсной комиссии по проведению конкурса на право осуществления регулярных маршрутных перевозок пассажиров в городском, пригородном и междугородном сообщении на территории муниципального образования городской округ «Охинский» и Положение о конкурсной комиссии.

Процедура вскрытия конвертов с заявками на участие в открытом конкурсе состоялась 29.05.2009, о чем составлен протокол № 1 вскрытия конвертов с заявками на участие в вышеуказанном открытом конкурсе.

Из Протокола № 1 следует, что на участие в конкурсе поступило 5 заявок от муниципального унитарного предприятия «Санаторно-оздоровительный центр «Лесная поляна» (694460, Сахалинская обл., Охинский район, с. Некрасовка, ул. Гаражная, 4) по лотам №№ 3, 5, 7-9.

В функции конкурсной комиссии входит оценка представленной участниками конкурса информации, являющейся критерием оценки конкурсных заявок, и решение вопроса об их допуске к участию в конкурсе на основании Положения.

В разделе 5 Положения к участникам конкурса установлены требования, в соответствии с которыми участники должны иметь:

- на правах собственности, аренды, хозяйственного ведения, лизинга и других законных основаниях достаточное количество подвижного состава (автобусов), оборудованного для осуществления регулярных пассажирских перевозок, соответствующего категориям маршрутов, зарегистрированного в органах ГИБДД и прошедшего государственный технический осмотр;
- государственную лицензию на право выполнения пассажирских перевозок автомобильным транспортом;
- подготовленный персонал водителей соответствующей квалификации, в том числе для работы на горных маршрутах;
- производственно-техническую базу, оснащенную оборудованием и инструментарием для проведения технического обслуживания и ремонта транспортных средств, или договор на выполнение указанных работ сторонней организацией;
- систему контроля технического состояния подвижного состава, систему ежедневного предрейсового и послерейсового

медицинского контроля за состоянием водителей и систему обучения и инструктажа водительского состава по требованиям обеспечения безопасности пассажирских перевозок или договора на выполнение указанных работ сторонней организацией.

Аналогичные указанным в абз. 1, 2 требования предусмотрены в статье 4 конкурсной документации, также, согласно п. 2 ст. 6 конкурсной документации, к заявке на участие в конкурсе должны быть приложены, в том числе: информация о подвижном составе, заявленного участником на участие в конкурсе, и его хранении; документ на владение или пользование транспортными средствами.

Анализ заявок МУП Санаторно-оздоровительный центр «Лесная поляна» показал, что в их составе содержатся, в том числе, документы и сведения, подтверждающие наличие во временном владении и пользовании у Предприятия транспортных средств, а именно:

- постановление главы администрации муниципального образования городской округ «Охинский» от 06.02.2009 № 50, на основании которого передано муниципальное имущество – автобус ПАЗ 320510, год выпуска 1997, государственный номер К500СА;

- договор аренды движимого муниципального имущества от 16.02.2009 № 355, на основании которого по акту приема-передачи от 16.02.2009 передано муниципальное имущество – автобус ПАЗ 32050R, год выпуска 2002, государственный номер К168РН;

- договор аренды движимого муниципального имущества от 16.02.2009 № 356, на основании которого по акту приема-передачи от 16.02.2009 передано муниципальное имущество – автобус ПАЗ 32050R, год выпуска 2002, государственный номер К167РН.

Срок действия договоров установлен с 16.02.2009 по 28.02.2012.

Кроме того, на основании распоряжения главы администрации муниципального образования городской округ «Охинский» от 11.02.2009 № 64 передано муниципальное имущество – производственная база, расположенная по адресу: г. Оха, ул. Комсомольская, 49, предназначенная для хранения транспортных средств.

В результате рассмотрения заявок конкурсная комиссия приняла решение о признании конкурса несостоявшимся по всем лотам, по лотам №№ 3, 5, 7-9 - о признании МУП Санаторно-оздоровительный центр «Лесная поляна» единственным участником и заключении с ним соответствующих договоров.

Частью 1 ст. 17 Закона о защите конкуренции при проведении торгов запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, в том числе создание участнику торгов или нескольким участникам торгов преимущественных условий участия в торгах (п. 3).

В соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 6 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к предметам ведения местного самоуправления относится владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

В силу п. 25 ч. 1 ст. 42 Устава городской округ «Охинский» управление и распоряжение объектами муниципальной собственности относится к компетенции администрации городской округ «Охинский» и комитета по управлению муниципальным имуществом и экономике, который является юридическим лицом.

Действуя в рамках предоставленных полномочий, глава администрации городского округа «Охинский» издал постановление от 06.02.2009 № 50 и распоряжение от 11.02.2009 № 64, а комитет по управлению муниципальным имуществом и экономике заключил договоры аренды от 16.02.2009 №№ 355, 356 с согласия главы администрации.

Согласно п. 20 ст. 4 Закона о защите конкуренции предоставление органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами преимущественно, которое обеспечивает отдельным хозяйствующим субъектам по сравнению с другими участниками рынка (потенциальными участниками рынка) более выгодные условия деятельности на соответствующем товарном рынке, путем передачи имущества и (или) иных объектов гражданских прав, прав доступа к информации в приоритетном порядке является муниципальной помощью.

По общему правилу, предоставление муниципальной помощи, равно как и любые другие действия органов местного самоуправления, которые ограничивают конкуренцию, запрещено. То есть запрещено предоставление отдельному лицу льгот и преимуществ, преференций, за исключением случаев, которые указаны в Законе о защите конкуренции. В ст. 19 Закона установлен перечень тех целей, на которые может быть направлена предполагаемая государственная или муниципальная помощь. Для всех иных целей существует общий запрет и государственная или муниципальная помощь запрещена.

Частью 2 ст. 19 Закона о защите конкуренции указан исчерпывающий перечень случаев предоставления органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами преимуществ хозяйствующему субъекту, которые не могут рассматриваться как муниципальная помощь.

Так, согласно п. 1 ч. 2 ст. 19 не является муниципальной помощью предоставление преимущества отдельному лицу в результате определенных федеральными законами действий уполномоченного органа, на основании вступившего в законную силу решения суда, по результатам торгов или иным способом, определенным законодательством Российской Федерации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

Вместе с тем, ч. 1 ст. 20 устанавливает, что муниципальная помощь предоставляется с предварительного согласия в письменной форме антимонопольного органа. Однако, администрация городского округа «Охинский» с ходатайством о предоставлении муниципальной помощи МУП Санаторно-оздоровительный центр «Лесная поляна» в антимонопольный орган не обращалась,

сведения о проведении торгов не представила.

В соответствии со ст. 17.1 Закона о защите конкуренции, начиная с 02.07.2008 договоры аренды, договоры безвозмездного пользования, договоры доверительного управления имуществом, иные договоры, предусматривающие переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, вне зависимости от того, закреплено ли это имущество на праве хозяйственного ведения или оперативного управления за государственными или муниципальными унитарными предприятиями, государственными или муниципальными бюджетными учреждениями (при условии, что этим имуществом они могут распоряжаться только с согласия собственника) или не закреплено, могут быть заключены только по результатам проведения конкурсов или аукционов на право заключения таких договоров.

Торги в данном случае обеспечивают равный доступ к государственному или муниципальному имуществу, и не ущемляют прав иных лиц, которые могут участвовать в таких торгах.

Таким образом, законом прямо предусмотрена обязанность органов местного самоуправления передавать имущество и заключать договоры аренды лишь только по результатам проведения торгов.

Как усматривается из материалов дела, переданное имущество в виде транспортных средств и производственной базы предназначено для осуществления деятельности по перевозке пассажиров, наличие которого является обязательным требованием для участия в конкурсе на осуществление регулярных маршрутных перевозок пассажиров в городском, пригородном и междугородном сообщении на территории муниципального образования городской округ «Охинский» в 2009 году.

МУП «Санаторно-оздоровительный центр «Лесная поляна» оказывает услуги по санаторно-профилактическому лечению населения, по проведению оздоровительных мероприятий, организации отдыха, а также выполняет перевозки пассажиров на территории городского округа «Охинский» на том основании, что имеет в аренде соответствующее имущество, переданное ему в приоритетном порядке, без проведения процедур, призванных обеспечить конкуренцию на рынке перевозок пассажиров.

В соответствии с ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции органам местного самоуправления запрещается принимать акты и осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Таким образом, издав постановление от 06.02.2009 № 50 и распоряжение от 11.02.2009 № 64 глава администрации городского округа «Охинский» предоставил МУП Санаторно-оздоровительный центр «Лесная поляна» преимущества в виде передачи во временное пользование муниципального имущества без проведения торгов, что повлекло ограничение конкуренции на рынке перевозок пассажиров, и является нарушением ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

В силу ст. 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 частности к ограничению доступа на товарный рынок, выхода из товарного рынка или устранению с него хозяйствующих субъектов.

В силу ст. 153 ГК РФ сделка – это действия граждан и юридических лиц, направленные на установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей. Сделка – это волеизъявление лиц, которые в ней участвуют.

Хозяйствующий субъект, вступивший в отношения с органом власти путем заключения сделки или совершения определенных действий, обязан помнить и соблюдать нормы, предусмотренные законодательством Российской Федерации, в том числе, и антимонопольным.

Из изложенного следует, что передача муниципального имущества МУП «Санаторно-оздоровительный центр «Лесная поляна» путем заключения договоров аренды от 16.02.2009 №№ 355, 356 была произведена комитетом по управлению муниципальным имуществом и экономике администрации городского округа «Охинский» с нарушением ст. 16 Закона о защите конкуренции.

Таким образом, предоставив муниципальное имущество в аренду администрация городского округа «Охинский» создала МУП «Санаторно-оздоровительный центр «Лесная поляна» преимущественные условия для участия в конкурсе на осуществление регулярных маршрутных перевозок пассажиров в городском, пригородном и междугородном сообщении на территории муниципального образования городской округ «Охинский» в 2009 году, что повлекло устранение конкуренции при проведении торгов, и является нарушением п. 3 ч. 1 ст. 17 Закона о защите конкуренции.

Кроме того, Комиссия отмечает следующее.

На основании п. 1 постановления № 457 МУП «Санаторно-оздоровительный центр «Лесная поляна» поручено до заключения договора по итогам открытого конкурса организовать с 24.11.2008 регулярные пассажирские перевозки по пригородным и междугородным маршрутам, тогда как на территории муниципального образования городской округ «Охинский» действует нормативный акт, определяющий порядок отбора хозяйствующих субъектов в целях выполнения перевозок пассажиров, направленный обеспечить конкуренцию на рынке перевозок пассажиров.

Учитывая отсутствие перевозок пассажиров по городским маршрутам и в результате проведения вышеуказанного конкурса, поскольку последний по лотам №№ 1, 2 признан несостоявшимся, то действия администрации городской округ «Охинский» по решению вопроса организации транспортного обслуживания населения.

На основании изложенного, Комиссия, руководствуясь ст. 23, ч. 1 ст. 39, ч.ч. 1-4 ст. 41, ч. 1 ст. 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать администрацию городского округа «Охинский» нарушившей часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, запрещающей органам местного самоуправления принимать акты и осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.
2. Признать администрацию городского округа «Охинский» нарушившей статью 16 Закона о защите конкуренции, запрещающей соглашения органами местного самоуправления и хозяйствующими субъектами, если такие соглашения приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.
3. Признать администрацию городского округа «Охинский» нарушившей п. 2 ч. 1 ст. 17 Закона о защите конкуренции.
4. Выдать администрации городского округа «Охинский» обязательное для исполнения предписание об отмене актов и расторжении договоров, нарушающих антимонопольное законодательство.

Настоящее решение может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев со дня его принятия.

Председатель комиссии

А.Г. Могилевкин

Члены комиссии

Е.Н. Толмачева

Е.А. Чернявская

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Предписание по делу № 05-9/09 об устранении нарушений антимонопольного законодательства

27 июля 2009 года

г. Южно-Сахалинск

Комиссия управления Федеральной антимонопольной службы по Сахалинской области по рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства в составе:

Председатель комиссии:

Могилевкин А.Г. – заместитель руководителя управления;

Члены комиссии:

Толмачева Е.Н. – заместитель начальника отдела контроля размещения государственного заказа и антимонопольного контроля органов власти;

Чернявская Е.А. – ведущий специалист-эксперт отдела контроля размещения государственного заказа и антимонопольного контроля органов власти,

на основании своего Решения от 27 июля 2009 года по делу № 05-9/09 о нарушении администрацией муниципального образования городской округ «Охинский» Сахалинской области ст.ст. 15, 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

1. Администрации муниципального образования городской округ «Охинский» Сахалинской области в срок до 25 сентября 2009 года прекратить нарушение ч. 1 ст. 15, ст. 16, п. 3 ч. 1 ст. 17 ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в принятии актов и совершении действий при создании условий для предоставления транспортных услуг населению и организации транспортного обслуживания населения в границах муниципального образования городской округ «Охинский», а также при проведении конкурса на осуществление регулярных маршрутных перевозок пассажиров в городском, пригородном и междугородном сообщении на территории муниципального образования городской округ «Охинский» в 2009 году.

2. В целях исполнения предписания администрации муниципального образования городской округ «Охинский» Сахалинской области в срок до 25 сентября 2009 года необходимо:

- отменить постановление главы администрации муниципального образования городской округ «Охинский» от 06.02.2009 № 50 «О муниципальном имуществе»;

- отменить распоряжение главы администрации муниципального образования городской округ «Охинский» от 11.02.2009 № 64 «О муниципальном имуществе»;

- прекратить соглашение, нарушающее антимонопольное законодательство, а именно: расторгнуть договоры аренды движимого муниципального имущества от 16.02.2009 №№ 355, 356.

О выполнении настоящего предписания сообщить до 30 сентября 2009 года с приложением подтверждающих документов.

Предписание может быть обжаловано в суд или арбитражный суд в течение трех месяцев со дня его принятия.

Председатель комиссии

А.Г. Могилевкин

Члены комиссии

Е.Н. Толмачева

Е.А. Чернявская

Привлечение к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации, не освобождает от обязанности исполнить решения антимонопольного органа.