

РЕШЕНИЕ

Ростов-на-Дону

Резолютивная часть решения оглашена «17» февраля 2011г.

В полном объеме решение изготовлено «18» февраля 2011г.

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

Председатель Комиссии: Коренченко К.А. – зам. руководителя - начальник отдела контроля органов власти;

Члены Комиссии: Частников В.Л. - заместитель начальника отдела контроля органов власти;

Кочарян – старший специалист 3-го разряда отдела контроля органов власти;

Рабаев В.Р. – специалист –эксперт отдела контроля за соблюдением антимонопольного законодательства

рассмотрев дело № 1382/04 по признакам нарушения Мэром гор. Ростова-на-Дону(344007, гор. Ростов-на-Дону, ул. Б. Садовая, 47) ч.1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – ФЗ «О защите конкуренции»), в присутствии:

- представителя Мэра гор. Ростова-на-Дону: <...>.

УСТАНОВИЛА:

В Ростовское УФАС России 02.12.2010г. (вх. № 16266) поступило поручение Прокуратуры Ростовской области с приложением материалов проверки деятельности Администрации гор. Ростова-на-Дону при организации пассажирских перевозок, с целью установления признаков нарушения антимонопольного законодательства.

Из материалов проверки следует, что 17.06.2005 г. Мэром гор. Ростова-на-Дону принято распоряжение № 121 «О формировании заказа на осуществление пассажирских перевозок автомобильным транспортом на маршрутах гор. Ростова-на-Дону» (далее по тексту – Распоряжение № 121).

П. 1 Распоряжения № 121 сформирован заказ на осуществление пассажирских перевозок автомобильным транспортом на маршрутах г. Ростова-на-Дону согласно Приложениям №№ 1, 2, 3 к Распоряжению № 121.

Приложением № 1 к Распоряжению № 121 определен перечень маршрутов, обслуживаемых автобусами муниципальных унитарных предприятий.

Приложением № 2 к Распоряжению № 121 определен перечень маршрутов, обслуживаемых автобусами пассажирского транспорта немunicipальной формы собственности.

Таким образом, маршрутная сеть г. Ростова-на-Дону распределена между хозяйствующими субъектами по принципу их принадлежности к той или иной форме собственности.

В соответствии с п. 2.2.1 Распоряжения № 121 МУ «Городское управление транспорта» поручено при заключении договоров на осуществление пассажирских перевозок предусмотреть условие о том, что в случае не обеспечения перевозчиком в рамках договора, соответствующих маршрутов, данные маршруты в установленном порядке передаются одному из предприятий – победителей конкурса на право осуществления пассажирских перевозок на маршрутах города либо муниципальному предприятию решением заказчика.

Таким образом, названный пункт предусматривает возможность передачи маршрутов в обслуживание хозяйствующим субъектам без проведения публичных процедур.

Указанные обстоятельства послужили основанием для возбуждения настоящего дела.

В ответ на определение о возбуждении дела ответчик представил пояснения МУ «Департамент транспорта» по существу поставленных перед ним вопросов. Согласно данным пояснениям: организация транспортного обслуживания населения относится к компетенции органов местного самоуправления; обязательность проведения публичных процедур при передаче маршрутов действующим законодательством не предусмотрена; оспариваемое распоряжение было издано до принятия ФЗ «О защите конкуренции». Также в пояснениях указано, что маршруты, указанные в Приложении № 1 к Распоряжению № 121 были переданы без проведения торгов в обслуживание МУП «МТК «Ростовпассажиртранс»; впоследствии часть данных маршрутов была передана на основании п. 2.2.1 Распоряжения № 121 без проведения торгов в обслуживание предприятиям немunicipальной формы собственности. В отзыве ответчик заявил ходатайство о привлечении к рассмотрению дела МУ «Департамент транспорта» и о приостановлении

рассмотрения дела в связи с тем, что на рассмотрении Арбитражного суда Ростовской области находится дело № А53-21860/2010, принятое к производству, в т.ч., по основаниям, изложенным в определении о назначении настоящего дела.

16.02.2011 г. выступивший на заседании Комиссии представитель ответчика поддержал заявленные ходатайства, а также указал, что представленные в материалы дела пояснения МУ «Департамент транспорта» следует рассматривать как пояснения самого ответчика по существу рассматриваемого дела. Также представитель ответчика пояснил, что Распоряжение № 121 до настоящего времени не отменено.

Комиссия, рассмотрев ходатайства ответчика, считает их подлежащими отклонению, т.к. согласно ч.ч. 1, 3 ст. 47 ФЗ «О защите конкуренции» отложение и приостановление рассмотрения дела является правом, но не обязанностью Комиссии, при этом позиция МУ «Департамента транспорта» по рассматриваемому делу выражена в его пояснениях, имеющихся в материалах дела, а предметом рассмотрения дела № А53-21860/2010 является бездействие Администрации г. Ростова-на-Дону, выраженное в не проведении конкурса на право осуществления пассажирских перевозок в г. Ростове-на-Дону, но не Распоряжение № 121.

16.02.2011 г. Комиссией на основании ст. 46 ФЗ «О защите конкуренции» объявлен перерыв в заседании Комиссии до 17.02.2011 г. в 14 час. 30 мин.

17.02.2011 г. выступивший на заседании Комиссии представитель ответчика поддержал доводы, изложенные ранее.

Комиссия, изучив материалы дела, выслушав представителя ответчика, приходит к следующим выводам.

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

Согласно ч. 1 ст. 7 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» по вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты.

Согласно ч. 4 ст. 7 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции РФ, федеральным законам.

Согласно ч. 1 ст. 48 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» муниципальные правовые акты могут быть отменены органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления, принявшими (издавшими) соответствующий муниципальный правовой акт.

При этом:

Согласно 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.

В соответствии с ч. 1 ст. 1 ГК РФ гражданское законодательство основывается на признании равенства участников регулируемых им отношений, неприкосновенности собственности, свободы договора, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, необходимости беспрепятственного осуществления гражданских прав, обеспечения восстановления нарушенных прав, их судебной защиты.

В соответствии с ч. 1 ст. 2 ФЗ «О защите конкуренции» антимонопольное законодательство основывается на Конституции РФ, ГК РФ и состоит из настоящего Федерального закона, иных федеральных законов.

В силу ч. 1 ст. 1 ФЗ «О защите конкуренции» настоящий закон определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе предупреждение и пресечение случаев недопущения, ограничения, устранения конкуренции.

В силу ч. 2 ст. 1 ФЗ «О защите конкуренции» целями настоящего закона являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в РФ, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков.

В соответствии со ст. 4 ФЗ «О защите конкуренции» конкуренция - 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.

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

Таким образом, в силу вышеуказанных норм закона, органы местного самоуправления, осуществляя полномочия по организации транспортного обслуживания населения, обязаны создать равные условия доступа к обслуживанию муниципальных маршрутов для всех перевозчиков (в т.ч. вне зависимости от их организационно-правовой формы), и обеспечить возможность для их соперничества при распределении маршрутной сети.

В тоже время, установление Распоряжением № 121 перечня маршрутов, обслуживаемых муниципальными транспортными предприятиями (предприятиями немуниципальной формы собственности), ограничивает доступ к обслуживанию данных маршрутов для предприятий немуниципальной формы собственности (муниципальных транспортных предприятий). Также, предусмотренная Распоряжением № 121 возможность передачи маршрутов одному из победителей ранее проведенного конкурса или муниципальному предприятию без проведения публичных процедур необоснованно ограничивает число возможных претендентов на данные маршруты и возможность получить их в обслуживание на заранее известных и равных для всех условиях.

Как следует из материалов дела, МУ «Департамент транспорта» на основании п. 2.2.1 Распоряжения № 121 передавал в течение 2005 г. – 2010 г. без проведения публичных процедур маршруты, указанные в Приложении № 1 к Распоряжению № 121, в обслуживание перевозчиков немуниципальной формы собственности. При этом согласно данному пункту Распоряжения № 121 допуск предприятий частной формы собственности к обслуживанию маршрутов, закрепленных за муниципальным предприятием, производился по причине не обеспечения данным предприятием передаваемых маршрутов.

В силу ч. 1 ст. 447 ГК РФ договор, если иное не вытекает из его существа, может быть заключен путем проведения торгов, договор заключается с лицом, выигравшим торги.

При этом конкурс на право осуществления пассажирских перевозок, по своей юридической природе, направлен на стимулирование добросовестной конкуренции, расширение равных возможностей для участия физических и юридических лиц в данной сфере деятельности (определение Верховного Суда РФ от 13.08.2008 г. № 67-Г08-8). Передача же маршрута транспортному предприятию без проведения конкурса создает для него преимущественное положение, исключающее какую-либо возможность конкуренции иных перевозчиков, и ограничивает для них свободный доступ на равных условиях к осуществлению перевозок (определения Верховного Суда РФ: от 24.11.2010 № 78-Г10-25; от 16.12.2009 № 78-Г09-40).

Кроме того, на момент издания Распоряжения № 121 действовало Решение Ростовской-на-Дону городской Думы от 24.02.2004 г. № 285 «Об утверждении «Программы развития пассажирского транспорта общего пользования в городе Ростове-на-Дону на 2004-2006 годы», которым было предусмотрено, что муниципальные маршруты передаются на обслуживание перевозчикам на конкурсной основе. Аналогичные положения содержались в решении Ростовской-на-Дону городской Думы от 14.12.2006 г. № 215 «О принятии «Программы развития городского пассажирского транспорта и транспортной инфраструктуры в городе Ростове-на-Дону на 2007-2010 годы» и содержатся в Постановлении Администрации г. Ростова-на-Дону от 30.07.2009 г. № 555 «Об утверждении долгосрочной городской целевой программы развития городского пассажирского транспорта и транспортной инфраструктуры в городе Ростове-на-Дону на 2007-2010 годы в новой редакции».

Как следует из материалов дела, оспариваемое распоряжение было принято 17.06.2005 г., до вступления в силу ФЗ «О защите конкуренции». Вместе с тем, на момент его принятия действовал Закон РСФСР от 22.03.1991 г. № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», ст. 7 которого содержала запрет, аналогичный установленному в ч. 1 ст. 15 ФЗ «О защите конкуренции», а именно: на принятие органами местного самоуправления актов, совершения ими действий (бездействий), которые приводят или могут привести к ограничению конкуренции.

Таким образом, в действиях Мэра г. Ростова-на-Дону, выразившихся во включении в Распоряжение № 121 положений, разделяющих заказ на осуществление пассажирских перевозок автомобильным транспортом в г. Ростове-на-Дону на маршруты, обслуживаемые муниципальными унитарными предприятиями и маршруты, обслуживаемые автобусами пассажирского транспорта немуниципальной формы собственности; положений, предусматривающих возможность передачи маршрутов без проведения публичных процедур (конкурса); а также в допущенном впоследствии бездействии, выраженном в не исключении данных положений из Распоряжения № 121 –

содержится нарушение ч. 1 ст. 15 ФЗ «О защите конкуренции».

Руководствуясь ст. 23, ч. 1 ст. 39, ч.ч. 1 - 4 ст. 41, ч. 1 ст. 49 ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать Мэра гор. Ростова-на-Дону нарушившим ч. 1 ст. 15 ФЗ «О защите конкуренции».

2. Выдать Мэру гор. Ростова-на-Дону предписание об изменении акта, нарушающего антимонопольное законодательство, а именно, исключить из Распоряжения № 121 положения:

- разделяющих заказ на осуществление пассажирских перевозок автомобильным транспортом в г. Ростове-на-Дону на маршруты, обслуживаемые муниципальными унитарными предприятиями и маршруты, обслуживаемые автобусами пассажирского транспорта немуниципальной формы собственности;

- предусматривающих возможность передачи маршрутов без проведения публичных процедур (конкурса).

Председатель Комиссии: К.А. Коренченко

Члены Комиссии: В.Л. Частников, О.С. Кочарян, В.Р. Рабаев

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

Примечание: за невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

ПРЕДПИСАНИЕ № 63/04

об изменении акта, нарушающего антимонопольное законодательство

«17» февраля 2011 г.

г. Ростов-на-Дону

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

Председатель Комиссии: Коренченко К.А. – зам. руководителя - начальник отдела контроля органов власти;

Члены Комиссии: Частников В.Л. - заместитель начальника отдела контроля органов власти;

Кочарян – старший специалист 3-го разряда отдела контроля органов власти;

Рабаев В.Р. – специалист –эксперт отдела контроля за соблюдением антимонопольного законодательства,

руководствуясь ст. 23, ч. 1 ст. 39, ч. 4 ст. 41, ст. 50 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее по тексту – ФЗ «О защите конкуренции») на основании своего решения от 17.02.2011 г. по делу № 1382/04 о нарушении Мэром гор. Ростова-на-Дону (344007, гор. Ростов-на-Дону, ул. Б. Садовая, 47) ч.1 ст. 15 ФЗ «О защите конкуренции»,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

Мэру гор. Ростова-на-Дону в срок до 31.03.2011г. прекратить нарушение ч.1 ст. 15 ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся во включении в Распоряжение Мэра гор. Ростова-на-Дону от 17.06.2005г. № 121 «О формировании заказа на осуществление пассажирских перевозок автомобильным транспортом на маршрутах гор. Ростова-на-Дону» (далее по тексту – Распоряжение № 121) положений, разделяющих заказ на осуществление пассажирских перевозок автомобильным транспортом в г.Ростове-на-Дону на маршруты, обслуживаемые муниципальными унитарными предприятиями и маршруты, обслуживаемые автобусами пассажирского транспорта немуниципальной формы собственности; положений, предусматривающих возможность передачи маршрутов без проведения публичных процедур (конкурса); а также в допущенном впоследствии

бездействии, выраженном в не исключении данных положений из Распоряжения № 121, а именно исключить из Распоряжения № 121 положения:

- разделяющих заказ на осуществление пассажирских перевозок автомобильным транспортом в г. Ростове-на-Дону на маршруты, обслуживаемые муниципальными унитарными предприятиями и маршруты, обслуживаемые автобусами пассажирского транспорта немunicipальной формы собственности;

- предусматривающих возможность передачи маршрутов без проведения публичных процедур (конкурса).

О выполнении настоящего предписания сообщить в Ростовское УФАС России не позднее пяти дней со дня его выполнения.

Председатель Комиссии: К.А. Коренченко

Члены Комиссии: В.Л. Частников, О.С. Кочарян, В.Р. Рабаев

Предписание может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его выдачи.

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного предписания антимонопольного органа статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

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