

Резолютивная часть решения оглашена "26" мая 2014 г.
В полном объеме решение изготовлено "30" мая 2014 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Курганской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства, рассмотрев дело № 73 по признакам нарушения Администрацией Кетовского района (641310, Курганская обл, с. Кетово, ул. Космонавтов, 39, ИНН 4510000439) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ "О защите конкуренции" (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

Дело № 73 о нарушении антимонопольного законодательства возбуждено в соответствии с пунктами 1 и 2 части 2 статьи 39 Закона о защите конкуренции. 14.02.2014 года в Курганское УФАС России поступило заявление (вх. № 825) муниципального казенного учреждения «Транспортное управление» (далее — МКУ «Транспортное управление») о наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства в действиях Администрации Кетовского района. Аналогичное заявление поступило через Прокуратуру Кетовского района (вх. № 1063 от 26.02.2014 года).

Из заявления и дополнительных документов установлено следующее.

23 декабря 2013 года Комиссией по организации транспортного обслуживания населения Кетовского района Курганской области было принято решение (протокол № 6) включить маршрут № 239 «с.Кетово-ст.Иковка» в маршрутную сеть Кетовского района и заключить временный договор на обслуживай: маршрута № 239 с ООО «Пассажирская транспортная компания» (правопреемник ООО «Пассажирские перевозки»).

31.12.2013 года между Администрацией Кетовского района и обществом с ограниченной ответственностью «Пассажирская транспортная компания» (далее - ООО «Пассажирская транспортная компания») заключен договор об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа по маршруту пригородного сообщения Кетовского района

03.02.2014 года Главой Кетовского района подписано распоряжение № 290-р «О внесении изменений в распоряжение Администрации Кетовского района № 336-р от 05 августа 2011 года «Об утверждении внутри муниципальной межмуниципальной маршрутной сети Кетовского района» (в частности в маршрутную сеть включен маршрут № 239 «с.Кетово-ст.Иковка»).

По мнению МКУ «Транспортное управление» Комиссией по организации транспортного обслуживания населения Кетовского района Курганской области решение о включении в маршрутную сеть Кетовского района маршрут № 239 «с.Кетово-ст.Иковка» было принято без соблюдения процедуры открытия нового маршрута, предусмотренной Положением о порядке формирования сети маршрутов пригородного сообщения, проходящих по территории муниципальных образований Кетовского района и города Кургана, утвержденного постановлением Администрации Кетовского района от 01.07.2011 № 1342.

МКУ «Транспортное управление» полагает, что договор с ООО «Пассажирская транспортная компания» заключен Администрацией Кетовского района с нарушением норм, регулирующих порядок заключения договоров об организации регулярных перевозок пассажиров багажа по маршруту пригородного сообщения, а именно с нарушением Закона Курганской области от 05.07.2011 года

№ 38 "О регулировании отдельных отношений в сфере транспортного обслуживания населения на территории Курганской области", постановления Администрации Кетовского района от 01.07.2011 № 1342 "Об организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом (пригородное сообщение) в пределах территории муниципальных образований Кетовского района и города Кургана Курганской области", постановления Администрации Кетовского района от 28.12.2012 года № 3114 «Об утверждении Правил организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом в пригородном сообщении на территории Кетовского района». Временный договор, по мнению заявителя, заключается в чрезвычайных случаях, а именно, если потребность в регулярных перевозках пассажиров и багажа обусловлена чрезвычайными обстоятельствами, которые невозможно было предусмотреть заранее в пределах сроков, необходимых для организации и проведения конкурса.

В ходе рассмотрения дела представитель ответчика пояснил, что при заключении временного договора Администрация Кетовского района руководствовалась решением Комиссии по организации транспортного обслуживания населения Кетовского района Курганской области. Маршрут № 239 «с.Кетово-ст.Иковка» ранее уже существовал, но был отменен. На рассмотрении комиссии поступили заявления глав муниципальных образований и граждан о необходимости данного маршрута. Прежде чем ввести маршрут в маршрутную сеть необходимо изучить пассажиропоток, обосновать количество рейсов и графиков. Администрация Кетовского района имеет право привлекать иные организации для изучения данных вопросов, в связи с чем было принято решение о заключении временного договора с перевозчиком ранее работавшим на данном маршруте. После определения количества необходимых рейсов и графиков движения по данному маршруту было принято решение о внесении изменений в маршрутную сеть. Вышеуказанный договор (согласно пункту 5.1) заключен с 01.01.2014 года и действует до 01.04.2014 года. При этом данным пунктом предусмотрена пролонгация договора на тот же срок в случае отсутствия взаимных претензий. Согласно письменным пояснениям Администрации Кетовского района от 09.04.2014 года (исх. № 1084) дополнительного соглашения о пролонгации договора не требовалось, что позволяет сделать вывод о том, что данный договор автоматически был пролонгирован по истечении срока его действия.

Представитель Администрации Кетовского района в ходе рассмотрения дела заявил, что законодательством не предусмотрен типовой договор об организации регулярных перевозок пассажиров багажа, Администрация Кетовского района использовала как образец типовой договор Департамента промышленности, транспорта, связи и энергетики Курганской области заменив срок действия договора с 5 лет на 90 дней, при этом условие о пролонгации договора было оставлено. Законом Курганской области от 05.07.2011 года № 38 "О регулировании отдельных отношений в сфере транспортного обслуживания населения на территории Курганской области" предусмотрена возможность заключения временного договора сроком на 90 дней, при этом не регламентировано, сколько договоров можно заключить с одним и тем же перевозчиком.

В рамках рассмотрения дела представитель Администрации Кетовского района заявил, что в настоящее время спорный договор действует, конкурсные процедуры на право заключения договора об организации регулярных перевозок пассажиров багажа по маршруту пригородного сообщения № 239 «с.Кетово-ст.Иковка» в настоящее время не проводятся.

По заявлению представителя ответчика, ранее проводился конкурс на право

заключения договора об организации регулярных перевозок пассажиров багажа по маршруту пригородного сообщения, в том числе и по маршруту № 239 «с.Кетово-ст.Иковка», но решением Арбитражного суда Курганской области данный конкурс признан недействительным. Для устранения нарушений выявленных в рамках судебного разбирательства необходимо было время, в связи с чем невозможно было провести повторно конкурс и было принято решение о заключении временного договора. В настоящее время конкурсная документация подготовлена и согласована с прокуратурой, конкурс планируется провести в ближайшее время.

Из устных пояснений представителя ООО «Пассажирская транспортная компания» следует, что Администрация Кетовского района не могла провести конкурс по данному маршруту, поскольку данный маршруту не был включен в маршрутную сеть. После его включения был заключен договор, до этого момента ООО «Пассажирская транспортная компания» осуществляло перевозки без заключения договора.

Комиссия Курганского УФАС России рассмотрела представленные доказательства по делу, заслушала доводы, пояснения и возражения лиц, участвующих в деле, и пришла к следующим выводам.

Организация транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом в межмуниципальном сообщении регулируется Законом Курганской области от 05.07.2011 года № 38 "О регулировании отдельных отношений в сфере транспортного обслуживания населения на территории Курганской области". Согласно части 1 статьи 1 Закона Курганской области от 03.03.2009 года № 441 "О наделении органов местного самоуправления муниципального образования Кетовского района Курганской области полномочиями органов государственной власти Курганской области по организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом (пригородное сообщение)" (с учетом пункта 12 статьи 11 Закона Курганской области от 03.12.2013 года № 88 "Об областном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов") органы местного самоуправления муниципального образования Кетовского района Курганской области наделяются полномочиями органов государственной власти Курганской области по организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом (пригородное сообщение) в пределах территорий муниципальных образований Кетовского района и города Кургана Курганской области.

В соответствии с пунктом 1 статьи 6 Закона Курганской области от 05.07.2011 года № 38 "О регулировании отдельных отношений в сфере транспортного обслуживания населения на территории Курганской области" к полномочиям уполномоченного органа в сфере транспортного обслуживания населения относится принятие в пределах своей компетенции нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере транспортного обслуживания населения. Постановлением Администрации Кетовского района от 01.07.2011 № 1342 "Об организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом (пригородное сообщение) в пределах территории муниципальных образований Кетовского района и города Кургана Курганской области" утверждены Положение о порядке формирования сети маршрутов пригородного сообщения, проходящих по территории муниципальных образований Кетовского района и города Кургана Курганской области (пригородное сообщение), Положение о проведении конкурса на право заключения договора об организации регулярных перевозок пассажиров багажа по маршруту пригородного сообщения.

В силу раздела 5 Положения о порядке формирования сети маршрутов пригородного сообщения, проходящих по территории муниципальных образований Кетовского района и города Кургана Курганской области (далее — Положение) «Открытие, временное прекращение действия и закрытие маршрутов пригородного сообщения», на основе результатов специальных обследований (пассажиропотоков, трассы движения, дорожных условий и т.п.), перевозчик разрабатывает паспорт маршрута. Для решения вопроса об открытии автобусного маршрута Организатором рассматриваются представленные результаты обследований и паспорт маршрута. Представленные документы регистрируются, по ним проводится экспертиза (проверка соответствия требованиям нормативных правовых актов и нормативных технических документов, а также достоверности сведений). На выполнение всех работ, связанных с открытием автобусных маршрутов, отводится не более 30 дней со дня поступления документов от перевозчика. Организатор транспортного обслуживания населения на основании актов обследования маршрутов пригородного сообщения принимает решение с письменным уведомлением заявителя об открытии маршрута пригородного сообщения с вынесением его на конкурс или мотивированным отказом.

Согласно пункту 1 раздела IV Положения о порядке формирования сети маршрутов пригородного сообщения, проходящих по территории муниципальных образований Кетовского района и города Кургана Курганской области в целях определения возможностей перевозчиков выполнять требования по безопасности применительно к услугам автомобильного транспорта отбор перевозчиков и закрепление их за маршрутной сетью (отдельными маршрутами, вновь открываемыми или высвобождаемыми) осуществляется на конкурсной основе. Из пункта 3 вышеуказанного раздела Положения следует, что договор заключается по результатам конкурса, за исключением, если потребность в регулярных перевозках пассажиров и багажа обусловлена чрезвычайными обстоятельствами, которые невозможно было предусмотреть заранее в пределах сроков, необходимых для организации и проведения конкурса.

Постановлением Администрации Кетовского района от 28 декабря 2012 года № 3114 утверждены Правила организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом в пригородном сообщении на территории Кетовского района (далее - Правила).

Согласно пункта 2.3. Правил распределение маршрутов осуществляется организатором перевозок путем проведения конкурса на право обслуживания регулярных перевозок пассажиров и багажа по маршруту пригородного сообщения Кетовского района.

Из пункта 2.3.1. Правил следует, что по результатам конкурса Администрацией Кетовского района заключаются договоры с перевозчиками на допуск к работе на пригородной маршрутной сети, и выдаются специальные разрешения на каждое транспортное средство, которые являются основанием для возникновения права на осуществление движения автотранспорта перевозчика по маршруту пригородной маршрутной сети.

Из протоколов заседаний комиссии по организации транспортного обслуживания населения Кетовского района от 29.10.2013 года № 5, от 23.12.2013 года № 6 установлено, что ООО «Пассажирская транспортная компания» осуществляла деятельность по перевозке пассажиров по маршруту, который позднее был включен в маршрутную сеть под № 239.

Лицами, участвующими в деле не отрицается, что ранее ООО «Пассажирская транспортная компания» осуществляло перевозку на маршруте пригородного

сообщения № 239 без договора с Администрацией Кетовского района. Указанный маршрут в перечень маршрутов внутримunicipальной и межмunicipальной маршрутной сети Кетовского района, утверждённом распоряжением Администрации Кетовского района от 05 августа 2011 года № 33 б-р, отсутствовал и был включен в маршрутную сеть 03.02.2014 года распоряжением Главы Кетовского района № 290-р.

В соответствии с пунктом 4.4.2. Правил перевозчику запрещается выполнять пассажирские перевозки без договора на допуск к работе на муниципальной маршрутной сети с Администрацией Кетовского района и (или) при аннулированном договоре.

Из протоколов заседаний комиссии по организации транспортного обслуживания населения Кетовского района следует, что открытие маршрута № 239 «с.Кетово-ст.Иковка» обусловлено не потребностью в открытии нового маршрута для перевозки пассажиров, а необходимостью урегулирования перевозок по маршрута «с.Кетово-ст.Иковка», деятельность по перевозке по которому уже осуществлялась. Данные обстоятельства противоречат части 5 статьи 7 Закона Курганской области от 05.07.2011 года № 38 "О регулировании отдельных отношений в сфере транспортного обслуживания населения на территории Курганской области".

Таким образом, открытие маршрута № 239 «с.Кетово-ст.Иковка» обусловлено не потребностью в открытии нового маршрута для перевозки пассажиров, а необходимостью узаконить деятельность ООО «Пассажирская транспортная компания», которое осуществляло деятельность по перевозке пассажиров без заключения договора с уполномоченным органом.

31.12.2013 года между Администрацией Кетовского района и обществом с ООО «Пассажирская транспортная компания» заключен договор об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа по маршруту пригородного сообщения Кетовского района.

Следовательно, договор об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа по маршруту пригородного сообщения Кетовского района заключен до внесения в маршрутную сеть маршрута № 239 «с.Кетово-ст.Иковка».

Пунктом 4 статьи 10 закона Курганской области от 05.07.2011 года № 38 "О регулировании отдельных отношений в сфере транспортного обслуживания населения на территории Курганской области" предусмотрено, что временный договор заключается на срок, необходимый для организации и проведения конкурса и заключения по результатам его проведения договора об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа по маршруту межмunicipального сообщения, но не превышающий 90 дней.

Постановлением Администрации Кетовского района от 03.04.2014 года № 847 внесены изменения в постановление Администрации Кетовского района от 01.07.2011 № 1342 "Об организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом (пригородное сообщение) в пределах территории муниципальных образований Кетовского района и города Кургана Курганской области".

Так Положение о проведении конкурса на право заключения договора об организации регулярных перевозок пассажиров багажа по маршруту пригородного сообщения дополнено пунктом 4 «Заключение временного договора», согласно которому, временный договор об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа по маршруту пригородного сообщения заключается Организатором пассажирских перевозок в случаях:

1) если договор не заключен в соответствии с требованиями, установленными

Положением (в том числе в случае отказа единственного участника конкурса от заключения договора);

2)если договор с соответствующим перевозчиком прекращен (расторгнут) досрочно;

3)если перевозчик по каким-либо причинам не исполняет или не имеет возможности исполнить свои обязательства по регулярным перевозкам, вытекающие из заключенного договора и это обстоятельство нарушает установленный режим движения, приводит к нарушению прав граждан на транспортное обслуживание.

При этом вышеуказанное положение дополнено условием, что временный договор заключается на период до заключения договора по результатам конкурса, но не более чем на 90 дней.

Таки образом, ни ранее действующие нормы, ни новая редакция Положения о проведении конкурса на право заключения договора об организации регулярных перевозок пассажиров багажа по маршруту пригородного сообщения, не предусматривают право организатора пассажирских перевозок заключать временный договор на срок более 90 дней, или пролонгировать договор, заключенный на срок 90 дней.

Документов, подтверждающих проведение конкурса на право заключения договора в период действия временного договора об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа по маршруту пригородного сообщения Кетовского района № 239 «с.Кетово-ст.Иковка» Администрацией Кетовского района не представлено.

Из письменных пояснений Администрации Кетовского района от 09.04.2014 года (исх. № 1084) следует, что проведение данного конкурса в период действия договора от 31.12.2013 года, заключенного с ООО «Пассажирская транспортная компания», не представлялось возможным в связи с длительным согласованием с прокуратурой Кетовского района изменений вносимых в постановление № 1341 от 01.07.2011 года.

При этом действующие на тот момент нормы права обязывали Администрацию Кетовского района провести конкурс.

Новые нормы, регулирующие организации регулярных перевозок пассажиров багажа по маршруту пригородного сообщения также обязывали Администрацию Кетовского района провести конкурс на право заключения договора об организации регулярных перевозок пассажиров багажа по маршруту пригородного сообщения, тем не менее на момент рассмотрения дела конкурсные процедуры не были объявлены, а договор с ООО «Пассажирская транспортная компания» продолжал действовать.

Заключив договор об организации регулярных перевозок пассажиров багажа по маршруту пригородного сообщения № 239 «с.Кетово-ст.Иковка» на срок более 90 дней без проведения конкурса, Администрация Кетовского района предоставила ООО «Пассажирская транспортная компания» преимущества при осуществлении деятельности данного хозяйствующего субъекта на рынке услуг по перевозок пассажиров и багажа.

При наличии двух или нескольких претендентов на право заключения подобного договора органы власти обязаны обеспечить равный доступ всем хозяйствующим субъектам на данный рынок услуг.

Заключение договора об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа по маршруту пригородного сообщения без проведения конкурса создает для данного субъекта преимущественные условия при осуществлении хозяйственной деятельности и препятствует доступу на рынок услуг по перевозок

пассажиров и багажа неопределенному кругу лиц, которые также могут иметь намерение заключить данный договор. Заключение договора об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа по маршруту пригородного сообщения путем проведения конкурса, позволяет обеспечить равный доступ на данный рынок всех заинтересованных лиц. В противном случае, это приводит (или может привести) к ограничению, недопущению, устроению конкуренции. Только путем публичного предложения о намерении заключить вышеуказанный договор, можно определить круг лиц, желающих осуществлять деятельность по перевозке пассажиров и багажа по данному маршруту.

Таким образом, в случае, когда требуется проведение торгов, подразумевающие состязательность хозяйствующих субъектов, непроведение таковых, за исключением случаев, допускаемых законом, не может не влиять на конкуренцию. Частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции предусмотрен запрет на ограничивающие конкуренцию акты и действия (бездействие) органов местного самоуправления.

Из положений части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции следует, что достаточным основанием для вывода о нарушении антимонопольного законодательства является создание условий, возможности для наступления последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49, Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия
РЕШИЛА:

1. Признать в действиях Администрации Кетовского района (641310, Курганская обл, с. Кетово, ул. Космонавтов, 39, ИНН 4510000439) нарушение части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ "О защите конкуренции", выразившееся в заключении договора от 31.12.2013 года об организации регулярных перевозок пассажиров багажа по маршруту пригородного сообщения № 239 «Кетово-Иковка» с ООО «Пассажирская транспортная компания» на срок более 90 дней без проведения конкурса на право заключения такого договора.

2. Выдать Администрации Кетовского района предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.

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

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Курганской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, частью 1 статьи 49, частью 1 статьи 50 Федерального закона от 26.07.2006 года №135-ФЗ «О защите конкуренции», на основании своего решения от 30.05.2014 года по делу № 73 о нарушении Администрацией Кетовского района (641310, Курганская обл, с. Кетово, ул. Космонавтов, 39, ИНН 4510000439) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ "О защите конкуренции" (далее – Закон о защите конкуренции),

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

1.Администрации Кетовского района (641310, Курганская обл, с. Кетово, ул. Космонавтов, 39, ИНН 4510000439) в трехмесячный срок со дня получения предписания, прекратить нарушение части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, а именно: совершить действия направленные на обеспечение конкуренции на рынки услуг по перевозок пассажиров и багажа, путем проведения конкурса на право заключения договора об организации регулярных перевозок пассажиров багажа по маршруту пригородного сообщения № 239 «с.Кетово-ст.Иковка».

2.Администрации Кетовского района о выполнении настоящего предписания сообщить в антимонопольный орган не позднее пяти дней со дня его выполнения.

Предписание антимонопольного органа может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня выдачи предписания.