

РЕШЕНИЕ

Дело №125

25.01.2012

г. Ставрополь

Комиссия Управления ФАС России по Ставропольскому краю по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель Комиссии – Сапунов Дмитрий Николаевич, заместитель руководителя Ставропольского УФАС России.

Члены Комиссии:

Яковлев Дмитрий Владимирович – начальник отдела контроля органов власти и соблюдения антимонопольного законодательства Ставропольского УФАС России;

Гритчин Иван Николаевич - заместитель начальника отдела контроля органов власти и соблюдения антимонопольного законодательства Ставропольского УФАС России;

Черкашина Оксана Алексеевна – государственный инспектор отдела контроля органов власти и соблюдения антимонопольного законодательства Ставропольского УФАС России.

Лазебный Александр Юрьевич – специалист 1 разряда отдела контроля органов власти и соблюдения антимонопольного законодательства Ставропольского УФАС России.

Рассмотрев материалы дела №125 о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения МУ «Единая центральная диспетчерская служба пассажирского транспорта города Ставрополя» (далее – МУ «ЕЦДС»), Администрации города Ставрополя и Комитета городского хозяйства города Ставрополя частей 1 и 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года №135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся в том, что постановлением главы г. Ставрополя от 02.02.2005г. №333, хозяйственный субъект - МУ «ЕЦДС» был наделен функциями органа местного самоуправления,

УСТАНОВИЛА:

В адрес Ставропольского УФАС России поступило заявление Некоммерческого партнерства по защите прав автоперевозчиков «АВТОТРАНС» по факту делегирования администрацией г. Ставрополя своих полномочий по созданию условий для предоставления транспортных услуг населению и организации транспортного обслуживания населения, Постановлением главы г. Ставрополя от 02.02.2005г. №333 «О деятельности муниципального учреждения «Единая центральная диспетчерская службы пассажирского транспорта города Ставрополя». В рамках рассмотрения данного заявления была проведена проверка в отношении и Комитета городского хозяйства города Ставрополя, МУ «ЕЦДС» и Администрации города Ставрополя.

На основании полученных материалов было возбуждено дело №125 о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения МУ «Единая центральная диспетчерская служба пассажирского транспорта города Ставрополя» (далее – МУ «ЕЦДС»), Администрации города Ставрополя и Комитета городского хозяйства города Ставрополя частей 1 и 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года №135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся в том, что постановлением главы г. Ставрополя от 02.02.2005г. №333, хозяйственный субъект - МУ «ЕЦДС» был наделен функциями органа местного самоуправления

В рамках рассмотрения дела Комитет городского хозяйства в своих пояснениях указал, что предоставление диспетчерских услуг не относится непосредственно к организации транспортного обслуживания, однако является обеспечивающим процессом оказания транспортных услуг населению г. Ставрополя и относится к созданию условий для предоставления транспортных услуг населению г. Ставрополя. А создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа, относится к вопросам местного значения городского округа (ст.16 ч.7 Федерального закона от 06.10.2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»).

Некоммерческое партнерство по защите прав автоперевозчиков «Автотранс» пояснило, что на основании Постановления №333 было издано ряд подзаконных актов от Администрации города, в частности Распоряжение №34 от 20 октября 2008 г., где МУ «ЕЦДС» было предоставлено право производить выдачу режимно-контрольных карт с ссылкой на Постановление №333. Т. е. наделять хозяйствующий субъект правами Муниципального образования, в частности организации контроля за проведением перевозок, что не свойственно хозяйствующему субъекту.

Некоммерческая организация союза перевозчиков по СК обратило внимание на то, что в Уставе «Единая диспетчерская служба» в п. 3.1.7 Функции и виды деятельности сказано, что эта служба оказывает юридическим и физическим лицам, осуществляющим пассажирские перевозки г. Ставрополя различные виды платных услуг, направленные на обеспечение пассажирских перевозок в полном объеме. Также определены основные права и обязанности учреждения, п. 4.1: Учреждение имеет право контролировать соблюдения правил предоставления транспортных услуг специализированным автотранспортным предприятиям и частным перевозчикам по перевозке пассажиров г. Ставрополя с правом беспрепятственного доступа на данное предприятие независимо от формы собственности и ведомственной принадлежности.

Представитель Администрации пояснил, что диспетчеризация – это основная функция МУ «ЕЦДС». Она призвана осуществлять координацию работы всех видов транспорта на территории муниципального образования г. Ставрополя. На момент создания этого правового акта не существовало норм правовой экспертизы. В новом договоре весь момент контроля будет прописан отдельным положением. Те операторы, которые сегодня исполняют производство, нигде не подконтрольны.

МУ «ЕЦДС» осуществляла свою деятельность в рамках Устава, что в свою очередь явилось прямым нарушением.

Проанализировав информацию представленную сторонами по делу №125 было

установлено:

В настоящее время МУ «ЕЦДС пассажирского транспорта» города Ставрополя осуществляет свою деятельность по организации коммерческих перевозок на территории города Ставрополя в соответствии с действующим законодательством РФ, а также постановлением главы г. Ставрополя от 02.02.2005г. №333 «О деятельности муниципального учреждения «Единая центральная диспетчерская служба пассажирского транспорта города Ставрополя» и положениями Устава Учреждения.

В соответствии с положениями Устава МУ «ЕЦДС пассажирского транспорта города Ставрополя» от 20.08.2009г. №29 учредителем Учреждения является Комитет городского хозяйства администрации города Ставрополя. Функции собственника имущества Учреждения осуществляет Комитет городского хозяйства администрации города Ставрополя и комитет по управлению муниципальным городом Ставрополя в соответствии с муниципальными правовыми актами города Ставрополя. Учреждение находится в ведении Комитета городского хозяйства администрации города Ставрополя.

Постановлением главы г. Ставрополя от 02.02.2005г. №333 «О деятельности муниципального учреждения «Единая центральная диспетчерская служба пассажирского транспорта города Ставрополя» пунктом 6 установлено: Возложить на муниципальное учреждение «Единая центральная диспетчерская служба пассажирского транспорта города Ставрополя» организацию коммерческих пассажирских перевозок на территории города Ставрополя.

Указанное положение противоречит федеральному законодательству по следующим причинам:

Статьей 15 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции» установлен запрет на ограничивающие конкуренцию акты и действия (бездействие) органов местного самоуправления, а также запрет на делегирование хозяйствующим субъектам функций органов местного самоуправления.

Таким образом, в постановлении главы г. Ставрополя от 02.02.2005г. №333 имеется факт нарушения антимонопольного законодательства, а именно ст. 15 ФЗ «О защите конкуренции».

В ходе рассмотрения дела, также было установлено, что 14.07.2011г. прокуратура Октябрьского района г. Ставрополя внесла протест на постановление главы г. Ставрополя от 02.02.2005г. №333, где было указано о том, что постановление №333 нарушает нормы статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции». Протестом прокурора было установлено требование Постановление главы г. Ставрополя от 02.02.2005г. №333 «О деятельности муниципального учреждения «Единая центральная диспетчерская службы пассажирского транспорта города Ставрополя» привести в соответствие с действующим законодательством.

В адрес Ставропольского УФАС (вх. №385 от 16.01.2012 г.) была предоставлена новая редакция Устава муниципального бюджетного учреждения «Единая центральная служба пассажирского транспорта» города Ставрополя. Согласно пункта 2.3 вышеупомянутого устава, основными целями деятельности Учреждения

являются:

- централизованное диспетчерское управление городским пассажирскими перевозками;
- контроль за выполнением условий договоров транспортного обслуживания населения на городских автобусных и троллейбусных маршрутах города Ставрополя.

В настоящее время, согласно Постановлению Администрации города Ставрополя «О внесении изменений в постановление главы города Ставрополя от 02.02.2005 года №333 «О деятельности МУ «ЕЦДС» города Ставрополя», пункт 6 признан утратившим силу. Следовательно, в действиях Администрации города Ставрополя на момент заседания Комиссии устранены нарушения частей 1 и 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года №135-ФЗ «О защите конкуренции».

В то же время, согласно Устава МУ «ЕЦДС», утвержденным Комитетом городского хозяйства, видами деятельности МУ «ЕЦДС» являются:

- оперативное управление и регулирование движения транспортных средств, осуществляющих пассажирские перевозки, с учетом требований безопасности дорожного движения и регулярности движения городского пассажирского транспорта посредством использования аппаратно-программного комплекса автоматизированной навигационной системы диспетчерского управления городскими пассажирскими перевозками АСУ «Навигация» при осуществлении оперативного управления и регулирования движения транспортных средств.
- обеспечение работоспособности установленного аппаратно-программного комплекса автоматизированной навигационной системы диспетчерского управления городскими перевозками АСУ «Навигация», бортовых навигационных связанных терминалов ГЛОНАСС/GPS, автоматизированных систем внешнего и внутри-салонного видеонаблюдения, систем автоматического объявления остановочных пунктов, а также многофункциональных информационных светодиодных табло и светодиодных светильников на оснащенных ими остановочных пунктах;
- обеспечение надежности связи при передаче и приеме информации для осуществления оперативного управления и регулирования движения транспортных средств городского пассажирского транспорта;
- расширение, модернизации и совершенствование возможности аппаратно-программного комплекса автоматизированной навигационной системы диспетчерского управления городскими пассажирскими перевозками АСУ «Навигация»;
- обеспечение эффективности работы городского пассажирского транспорта за счет рационального использования резерва транспортных средств на наиболее загруженных городских автобусных или троллейбусных маршрутах;
- принятие оперативных мер по управлению движением транспортных средств, осуществляющих пассажирские перевозки, с учетом дорожных условий или при возникновении чрезвычайных ситуаций;

- разработка и обеспечение перевозчиков, сводными маршрутными расписаниями движения транспортных средств, маршрутными расписаниями (графиками) движения транспортных средств, графиками работы автобусов на городских автобусных маршрутах и иными документами, необходимыми для осуществления пассажирских перевозок;

- формирование и ведение общегосударственной базы данных о транспортных средствах городского пассажирского транспорта;

- составление паспорта городских автобусных и троллейбусных маршрутов;

- ведение аналитического учета и составление отчетности по выполненным городским пассажирским перевозкам;

- сбор и обработка оперативной информации о работающем городском пассажирском транспорте и составление ежедневных сводок:

а) по выпуску транспортных средств на городские автобусные и троллейбусные маршруты;

б) по количеству работающих и неработающих бортовых навигационных связанных терминалов ГЛОНАС/GPS;

в) по срывам работы на городских автобусных и троллейбусных маршрутах;

г) о выявленных нарушениях, связанных с работой городского пассажирского транспорта;

- учреждение вправе осуществлять другие виды деятельности, приносящие доход, направляемый на достижение целей, ради которых оно создано, и соответствующие этим целям согласно действующему законодательству Российской Федерации.

Следовательно, основным видом деятельности МУ «ЕЦДС» является создание надлежащих условий для осуществления пассажирских перевозок, в том числе контроль за использованием перевозчиками условий заключенных договоров осуществления перевозок по маршрутам города Ставрополя.

Согласно Постановления администрации города Ставрополя «О внесении изменений в Постановление Администрации города Ставрополя от 06.12.2010 года №3794 «О порядке формирования муниципального задания на оказание муниципальных услуг муниципальными бюджетными и автономными учреждениями города Ставрополя и финансового обеспечения выполнения муниципального задания» обеспечение контроля выполнения условий договоров транспортного обслуживания населения на городских автобусных и троллейбусных маршрутах города Ставрополя является муниципальной услугой, оказываемой муниципальным учреждением города Ставрополя. Таким образом, МУ «ЕЦДС» наделено и осуществляет функцию органов местного самоуправления города Ставрополя.

Так же в свою очередь МУ «ЕЦДС» заключает договоры на диспетчерское обслуживание с индивидуальными предпринимателями.

Согласно условий договоров №15.37 от 01.08.2011 г., №29.19 от 01.08.2011 г., №32.29-Д от 01.08.2011 г., №43.27-Д от 02.08.2011 г. на диспетчерское обслуживание пассажирских перевозок на автобусных маршрутах города Ставрополя, исполнитель (МУ «ЕЦДС») обязан:

- обеспечить централизованное диспетчерское обслуживание движения городского пассажирского транспорта;
- разрабатывать паспорта маршрутов и расписания движения по маршруту;
- выдавать Перевозчику месячный контрольный лист с указанием режима работы по дням недели;
- осуществлять линейный и оперативный контроль за своевременным и полным выпуском транспортных средств на городские маршруты;
- используя средства технического и линейного контроля, оперативно управлять работой автобусов с привлечением соответствующих контролирующих органов, а также соответствующих организаций;
- обеспечить оперативно-регулирующие мероприятия по своевременному выполнению рейсов, предусмотренных расписанием, и движением транспортных средств, в соответствии с заданными интервалами;
- обеспечить выдачу внутренней экипировки;
- инициировать и проводить в соответствии с нормативными документами обследование пассажиропотоков;
- обеспечить построение и корректировку единой маршрутной сети с учетом фактического распределения пассажиропотоков на территории города Ставрополя;
- проводить мероприятия по разработке и внедрению новейших средств технологической связи, направленные на повышение эффективности использования подвижного состава.

За оказание указанных услуг с перевозчиков взимается плата в размере 1000 рублей. Представленные сметы подтвердили, что при исполнении договоров МУ «ЕЦДС» за плату оказывает следующие услуги:

- разработка схемы маршрута с указанием опасных участков, ее согласование в соответствующих органах;
- разработка и корректировка расписания движения на маршруте;
- разработка графика движения перевозчика на маршруте;
- оперативное диспетчерское руководство выходом подвижного состава на линию;
- подготовка сводок о ежегодном выпуске подвижного состава на линию;
- оперативное диспетчерское руководство движением подвижного состава по маршрутной сети города;

- осуществление оперативного контроля на линии за соблюдением перевозчиками правил организации пассажирских перевозок.

В то же время данные услуги являются муниципальными, которые в соответствии с ч.2 ст. 18 Федерального закона от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» должны оказываться на безвозмездной основе.

Таким образом - диспетчерское обслуживание, отнесенное к созданию условий для предоставления транспортных услуг населению, является обязанностью органа местного самоуправления и передача этих полномочий соответствующему субъекту (МУ «ЕЦДС»), который на основании своего Устава оказывает эти платные услуги, что является нарушением ч.ч. 1 и 3 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции». В соответствии со ст. 18. ч.2 Федерального закона от 06.10.2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» - финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местного бюджета.

Данные факты в совокупности указывают на факт нарушения МУ «Единая центральная диспетчерская служба пассажирского транспорта города Ставрополя» (далее – МУ «ЕЦДС»), Администрации города Ставрополя и Комитета городского хозяйства города Ставрополя частей 1 и 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года №135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся в том, что постановлением главы г. Ставрополя от 02.02.2005г. №333, хозяйственный субъект - МУ «ЕЦДС» был наделен функциями органа местного самоуправления.

На основании изложенного, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, статьи 48, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 года №135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия Ставропольского УФАС России,

РЕШИЛА:

Признать Администрацию города Ставрополя нарушившей части 1 и 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года №135-ФЗ «О защите конкуренции». Нарушение выразилось в том, что постановлением главы г. Ставрополя от 02.02.2005г. №333, хозяйствующий субъект - МУ «ЕЦДС» был наделен функциями органа местного самоуправления. В виду добровольного устранения нарушения производство по делу в отношении Администрации города Ставрополя прекратить.

Признать МУ «Единая центральная диспетчерская служба пассажирского транспорта города Ставрополя» нарушившим части 1 и 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года №135-ФЗ «О защите конкуренции», согласно которой запрещается совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных органов власти, органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов.

Признать Комитет городского хозяйства города Ставрополя нарушившим части 1 и 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года №135-ФЗ «О защите конкуренции». Нарушение выразилось в утверждении устава МУ «ЕЦДС»,

наделяющего указанное общество функциями органа местного самоуправления и допускающего возможность осуществления МУ «ЕЦДС» функций хозяйствующего субъекта.

Выдать Комитету городского хозяйства города Ставрополя предписание об устранении нарушений, а именно:

- в месячный срок с момента получения предписания принять меры для прекращения МУ «ЕЦДС» совмещения функций хозяйствующего субъекта и органа местного самоуправления, а именно – прекратить осуществление видов деятельности, приносящих доход при осуществлении полномочий делегированных органами местного самоуправления.

Выдать МУ «ЕЦДС» предписание об устранении нарушений, а именно:

- в месячный срок с момента получения предписания прекратить совмещение функций хозяйствующего субъекта и органа местного самоуправления, а именно – прекратить осуществление видов деятельности, приносящих доход при осуществлении полномочий делегированных органами местного самоуправления.

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

Примечание:

За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа частью 2.1 статьи 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.