

РЕШЕНИЕ

по делу № 15-01-15-03/724

о нарушении антимонопольного законодательства

Резолютивная часть решения оглашена 19 октября 2015 г.

г. Волгоград

В полном объеме решение изготовлено 02 ноября 2015 г.

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

председателя Комиссии: Бурба В.В. – заместителя
руководителя управления – начальника отдела контроля
органов власти,

членов комиссии: Ячменевой О.И. – заместителя
начальника отдела контроля органов власти;

Савинковой О.А. – старшего государственного инспектора
отдела контроля органов власти,

в присутствии

представителя ООО «Меркурий – СБО» Бужак О.В. (доверенность от 01.01.2015),
после перерыва не явился,

директора ООО «Техноавто» Бужак О.В., после перерыва не явилась,

представителя Администрации Волгограда Мололкиной Ю.Д. (доверенность №
5ид/59 от 06.04.2015),

представителя Комитета транспорта промышленности и связи Администрации
Волгограда Соколова О.Г. (доверенность от 23.09.2015),

рассмотрев дело № 15-01-15-03/724 по признакам нарушения Администрации
Волгограда п. 2 ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите
конкуренции»,

УСТАНОВИЛА:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Волгоградской области
(далее – Волгоградское УФАС России) поступили заявления ООО «Меркурий –
СБО» (вх. № 4071 от 04.06.2015), ООО «Техноавто» (вх. № 4073 от 04.06.2015), ООО
«Галант» (вх. № 4072 от 04.06.2015) с жалобой на действия Комитета транспорта и
дорожного хозяйства Администрации Волгограда выразившееся в направлении в
адрес ООО «Квартет – Плюс», ООО «Галант», ООО «Техноавто», ООО «Меркурий –
СБО» письма № КТДХ/08 – 5101 от 18.05.2015, в котором предложено: заключить

договор на транспортное обслуживание населения на маршруте регулярного сообщения. Так же в письмах указано, что при заключении договора Комитетом транспорта и дорожного хозяйства Администрации Волгограда будет определяться тип подвижного состава по определенным параметрам. При этом, при наличии на автобусном маршруте подвижного состава типа М2 класса необходимо в срок до 15.05.2015 обеспечить замену на подвижной состав большей вместимости. В письме выражено требование привести в соответствие с п. 3 Правил организации пассажирских перевозок транспортом общего пользования на маршрутах регулярного сообщения в границах городского округа город-герой Волгоград, утвержденных Решением Волгоградской городской Думы от 25.10.2007 № 51/1244, расписание движения и его согласование в Департаментом городского хозяйства Администрации Волгограда. В случае несоответствия маршрутной документации требованиям транспортного законодательства, маршруты, на которых осуществляют хозяйственную деятельность заявители, будут выставлены на конкурсный отбор.

Представитель ООО «Меркурий – СБО», ООО «Техноавто» Бужак О.В. в заседании пояснила, что маршруты, обслуживаемые ООО «Меркурий – СБО», ООО «Техноавто», на конкурс не выставлялись. Полагает, что в связи с вступлением в действие Федерального закона от 13.07.2015 № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – федеральный закон № 220-ФЗ), порядок организации перевозок изменился.

Представителем Администрации Волгограда на заседании по делу 28.09.2015 заявлено ходатайство о привлечению к рассмотрению дела Комитет транспорта, промышленности и связи Администрации Волгограда.

Определением от 28.09.2015 Комитет транспорта промышленности и связи Администрации Волгограда (адрес: г.Волгоград, ул.имени маршала Чуйкова, 15) привлечен к участию в деле № 15-01-15-03/724 в качестве ответчика по делу.

Представителем Администрации Волгограда в заседание представлены пояснения (от 09.10.2015 № 1416пу/15-3и), из которых следует, что Администрация Волгограда не совершала действий по подготовке письма от 18.05.2015 № КТДХ/08 – 5101, Комитетом транспорта и дорожного хозяйства Администрации Волгограда принимал решение о направлении письма в рамках полномочий по регулированию деятельности транспортных предприятий на территории городского округа города героя Волгограда и организации транспортного обслуживания населения. Комитет транспорта промышленности и связи Администрации Волгограда в настоящее время наделен указанными полномочиями.

Представителем Комитета транспорта промышленности и связи Администрации Волгограда в заседание представлены пояснения (от 12.10.2015 № КТИПС/03-781), из которых следует, что позиция комитета, изложенная в письме № КТДХ/08-5101 от 18.05.2015, соответствует действующему законодательству. Комитет транспорта промышленности и связи Администрации Волгограда и в настоящее время настаивает на необходимости заключения договора на транспортное обслуживание населения на маршруте регулярного сообщения (регулярных перевозок) в границах городского округа город-герой Волгоград.

Исследовав имеющиеся в деле материалы, доводы и возражения лиц, участвующих в деле, Комиссия пришла к следующим выводам.

В период рассмотрения заявления в структуре Администрации Волгограда произошли изменения. Комитет транспорта и дорожного хозяйства администрации Волгограда решением Волгоградской городской Думы от 24.06.2015 № 31/967 «О переименовании комитета транспорта и дорожного хозяйства администрации Волгограда в комитет дорожного хозяйства, благоустройства и охраны окружающей среды администрации Волгограда и об утверждении Положения о комитете дорожного хозяйства, благоустройства и охраны окружающей среды администрации Волгограда» переименован в комитет дорожного хозяйства, благоустройства и охраны окружающей среды администрации Волгограда. При этом функции по созданию условий для предоставления транспортных услуг населению и организации транспортного обслуживания населения в границах муниципального образования город-герой Волгоград переданы созданному постановлением Администрации Волгограда от 03.07.2015 № 932 Комитету транспорта и дорожного хозяйства Администрации Волгограда.

Решением Волгоградской городской Думы от 24.06.2015 № 31/974 «О даче согласия администрации Волгограда на создание комитета транспорта, промышленности и связи администрации Волгограда и утверждении Положения о комитете транспорта, промышленности и связи администрации Волгограда» утверждено Положение о комитете транспорта, промышленности и связи администрации Волгограда. В соответствии с п. 1.1 Положения Комитет транспорта, промышленности и связи администрации Волгограда осуществляет полномочия создания условий для предоставления транспортных услуг населению и организацию транспортного обслуживания населения в границах муниципального образования город-герой Волгоград.

Письма № КТДХ/08-5101 от 18.05.2015, направленное ООО «Квартет-Плюс», ООО «Галант», ООО «Техноавто» и ООО «Меркурий СБО», издано в рамках полномочий Комитета транспорта, промышленности и связи администрации Волгограда по организации транспортного обслуживания населения.

Таким образом, Комитет транспорта, промышленности и связи администрации Волгограда является органом, наделенным полномочиями органа местного самоуправления по организации транспортного обслуживания населения, и является субъектом ответственности по ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

В письме № КТДХ/08-5101 от 18.05.2015, направленном ООО «Квартет-Плюс», ООО «Галант», ООО «Техноавто» и ООО «Меркурий СБО», предлагается заключить договор на транспортное обслуживание населения по форме, утвержденной Постановлением администрации Волгограда от 22.05.2014 № 575. Текст предлагаемого к заключению договора (на 2 листах без приложений 1 и 2 к договору) прилагается к письму № КТДХ/08-5101 от 18.05.2015.

В основания предложения о заключении договора, изложенного в письме от 18.05.2015 № КТДХ/08 – 5101, Комитет транспорта и дорожного хозяйства Администрации Волгограда положены нормы пункта 2.12 Правил организации пассажирских перевозок транспортом общего пользования на маршрутах регулярного сообщения в границах городского округа город-герой Волгоград,

утвержденных решением Волгоградской городской Думы от 25.10.2007 № 51/1244, и Порядка отбора перевозчика для обслуживания организуемого маршрута регулярного сообщения (регулярных перевозок) в границах городского округа город-герой Волгоград, утвержденного Постановлением администрации Волгограда от 22.05.2014 № 575.

В правилах организации пассажирских перевозок транспортом общего пользования на маршрутах регулярного сообщения в границах городского округа город-герой Волгоград, утвержденных решением Волгоградской городской Думы от 25.10.2007 № 51/1244 (далее – Правила организации пассажирских перевозок), в п. [2.12](#) предусматривается, что заключение договора на транспортное обслуживание населения с перевозчиком проводится Организатором: при отсутствии договора на транспортное обслуживание населения на существующем (открытом) маршруте регулярного сообщения, по результатам отбора перевозчика, при изменении схемы движения транспорта общего пользования на существующем (открытом) маршруте регулярного сообщения.

В данной редакции, измененной на основании Решения Волгоградской городской Думы от 22.04.2013 № 76/2269, пункт 2.12 Правил организации пассажирских перевозок вступил в силу 16 мая 2013 года. В предыдущих редакциях Правил организации пассажирских перевозок устанавливалось, что организатор и перевозчик заключают договор об организации регулярных перевозок на открываемом маршруте регулярного сообщения по результатам конкурса на право осуществления регулярных перевозок на маршруте регулярного сообщения. Требования к перевозчикам, открывшим маршрут в заявительном порядке без проведения конкурса, о наличии договора на транспортное обслуживание с 20.11.2007 по 16.05.2013 не предъявлялось.

Порядок заключения договоров на транспортное обслуживание населения на маршруты, действующие на момент вступления в силу п. 2.12 Правил организации пассажирских перевозок, форма и условия договоров, заключаемых без проведения конкурса по отбору перевозчиков, действующими нормативными правовыми актами органов местного самоуправления г. Волгограда не установлены.

Таким образом, возможность заключения договора на транспортное обслуживание населения при его отсутствии появилась у организатора транспортного обслуживания с 16.05.2013, при этом обязанность перевозчиков, обслуживающих действующие автобусные маршруты, по заключению договора в определенном порядке не установлена. В свою очередь отсутствие договора не является основанием для закрытия маршрутов регулярного сообщения, исчерпывающий перечень которых установлен п. 2.13 Правил организации пассажирских перевозок, либо внесения изменений в маршрутную документацию.

Следовательно, в отношении перевозчиков, осуществляющих обслуживание действующих автобусных маршрутов, открытым по ранее действующим нормативным актам до 16 мая 2013 года, отсутствие договора транспортного обслуживания не является поводом, для признания их маршрутной документации несоответствующей требованиям транспортного законодательства.

В письме № КТДХ/08 – 5101 от 18.05.2015 Комитетом транспорта и дорожного хозяйства Администрации Волгограда устанавливается порядок заключения

договора транспортного обслуживания, а именно: при заключении договора организатором будет определяться тип подвижного состава по параметрам, установленным п.2.5 Правил организации пассажирских перевозок. При этом в данном письме указано, что при наличии на автобусном маршруте подвижного состава категории М2 необходимо в соответствии с п. 2.5 Правил организации пассажирских перевозок в срок до 15.05.2015 обеспечить замену на подвижной состав большей вместимости.

Требования п. 2.5 Правил организации пассажирских перевозок относятся к главе 2 Правил организации пассажирских перевозок «Порядок утверждения городских и согласования пригородных пассажирских маршрутов регулярного сообщения» и относятся к организуемым маршрутам регулярного сообщения. Маршруты, перевозки по которым осуществляют заявители, являются действующими.

Таким образом, в письме № КТДХ/08 – 5101 от 18.05.2015 выдвигается требование об определенном типе подвижного состава, изменение которого фактически приводит к изменению транспортной деятельности на действующем маршруте, в том числе изменению маршрутной документации.

Также в письме № КТДХ/08 – 5101 от 18.05.2015 указано на необходимость приведения в соответствие с п. 3 Правил организации пассажирских перевозок расписания движения транспортных средств и согласования его в Комитете транспорта и дорожного хозяйства Администрации Волгограда. При этом устанавливается требование о соответствии количества транспортных средств имеющемуся пассажиропотоку и пропускной способности улично-дорожной сети и дорожных коммуникаций.

Пункт 2.1.3 договора на транспортное обслуживание населения на маршруте регулярного сообщения (регулярных перевозок) в границах городского округа город-герой Волгоград, который предлагается к заключению и форма которого утверждена Постановлением администрации Волгограда от 22.05.2014 № 575, предусматривает обязанность перевозчика оформить маршрутную документацию и представить на утверждение Организатору в течение 15 дней со дня заключения договора в порядке, установленном [Правилами](#) организации пассажирских перевозок.

Таким образом, письмом № КТДХ/08 – 5101 от 18.05.2015, предъявляется требование о соблюдении перевозчиками п. 2.5 Правил организации пассажирских перевозок, что приводит к установлению новых обязанностей у субъекта предпринимательской деятельности и появлению рисков, связанных с запретом на выполнение регулярных перевозок на действующих (ранее утвержденных) автобусных маршрутах без договора, поскольку в случае несоответствия маршрутной документации требованиям транспортного законодательства, согласно письму № КТДХ/08 – 5101 от 18.05.2015 маршрут будет выставлен на конкурсный отбор перевозчика на обслуживание маршрута.

По общему правилу, нормативные правовые акты обратной силы не имеют и распространяют свое действие на отношения, возникшие после вступления их в силу. Порядок применения такого нормативно-правового акта к отношениям, возникшим до вступления их в действие, должен быть прямо предусмотрен в законе. Конституционный Суд РФ в Определении от 18 января 2005 г. № 7-О по запросу Верховного Суда РФ о проверке конституционности статьи 7

Федерального Закона «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации» сформулировал правило: «Общим (основным) принципом действия закона во времени является распространение его на отношения, возникшие после введения его в действие, и только законодатель вправе распространить новые нормы на факты и порожденные ими правовые последствия, которые возникли до введения соответствующих норм в действие, т.е. придать закону обратную силу».

Письмо № КТДХ/08 – 5101 от 18.05.2015 не является нормативно правовым актом, Правилами организации пассажирских перевозок распространение п. 2.5 на хозяйствующих субъектов, не имеющих заключенный договор, прямо не предусмотрено. При этом письмом № КТДХ/08 – 5101 от 18.05.2015 возлагается обязанность на перевозчиков, осуществляющих деятельность по перевозке пассажиров на действующих (ранее утвержденных) автобусных маршрутах, не только по заключению договора, предусмотренного п. [2.12](#) Правил организации пассажирских перевозок, но и изменению условий по осуществлению перевозок в соответствии с требованием Правил организации пассажирских перевозок, относящихся к открываемым маршрутам, что может привести к сокращению числа хозяйствующих субъектов, действующих на рынке перевозок пассажиров в городском сообщении, приводит к ограничению прав хозяйствующих субъектов на продажу товаров (услуг) и необоснованно препятствует осуществлению хозяйствующими субъектами (перевозчиками) данного вида деятельности

Организационные и правовые основы защиты конкуренции определены Федеральным законом от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции».

Закон о защите конкуренции в п. 2 п. 1 ст. 15 запрещает органам местного самоуправления принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в том числе необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами.

Из указанной нормы следует, что акты и (или) действия (бездействие) органа местного самоуправления подлежат антимонопольному контролю, если такие акты и (или) действия (бездействие) приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Признаки ограничения конкуренции определены подпунктом 17 статьи 4 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» и включают в себя: сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке, отказ хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, от самостоятельных действий на товарном рынке.

Президиум ВАС РФ в своём Постановлении от 29.11.2011 № 8799/11 указал, что из положений статьи 15 Закона о защите конкуренции следует, что достаточным основанием для вывода о нарушении части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции является создание условий, возможности для наступления последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции.

Таким образом, рассматриваемые действия Комитета транспорта и дорожного

хозяйства Администрации Волгограда, правопреемником которого в сфере регулированию деятельности транспортных предприятий является Комитет транспорта промышленности и связи Администрации Волгограда, по предъявлению требований к хозяйствующим субъектам заключить договор, предусмотренный п. 2.12 Правил организации пассажирских перевозок, с изменением условий по осуществлению перевозок в соответствии с требованием Правил организации пассажирских перевозок, содержат состав нарушения пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В соответствии с п. 2.1.1 Положения о комитете транспорта, промышленности и связи администрации Волгограда (утв. решением Волгоградской городской Думы от 24.06.2015 № 31/974) полномочия по регулированию деятельности транспортных предприятий на территории городского округа города героя Волгограда и организации транспортного обслуживания населения возложены на Комитет транспорта промышленности и связи Администрации Волгограда, в связи с чем ответственность за нарушение антимонопольного законодательства по данному делу несет Комитет транспорта промышленности и связи Администрации Волгограда.

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

РЕШИЛА:

1. Признать факт нарушения Комитета транспорта и дорожного хозяйства Администрации Волгограда, правопреемником которого является Комитет транспорта промышленности и связи Администрации Волгограда, пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в необоснованном препятствовании осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами на рынке перевозок пассажиров автомобильным транспортом на территории г.Волгограда.

2. Прекратить рассмотрение дела в отношении Администрации Волгограда.

3. Выдать Комитету транспорта промышленности и связи Администрации Волгограда для исполнения предписание об устранении нарушения антимонопольного законодательства, путем совершения действий, направленных на обеспечение конкуренции, а именно:

- отозвать письмо № КТДХ/08 – 5101 от 18.05.2015.

Срок исполнения предписания 20 календарных дней.

О выполнении предписания сообщить не позднее пяти дней с момента его выполнения.