

УПРАВЛЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОЙ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

ПО КУРСКОЙ ОБЛАСТИ

РЕШЕНИЕ

Комиссии управления Федеральной антимонопольной службы по Курской области по делу 02-08-102-2016

Резолютивная часть решения объявлена 15.12.2016г. г.Курск

Решение в полном объеме изготовлено 28.12.2016г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Курской области по рассмотрению дел по признакам нарушения антимонопольного законодательства РФ,

рассмотрев дело №02-08-102-2016 по признакам нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» со стороны Администрации города Курска, в присутствии представителей Администрации города Курска (по доверенностям) — Г., Т., представителя Комитета промышленности, транспорта и связи Курской области (по доверенности) — Д., представителя ООО «Автостанция+» (по доверенности) Б., в отсутствие представителя заявителя ООО «Штурвал +», уведомленного надлежащим образом о времени и месте рассмотрения дела,

УСТАНОВИЛА:

В Курское УФАС России поступило заявление ООО «Штурвал+», осуществляющего деятельность по перевозке пассажиров автобусами по межмуниципальным регулярным маршрутам пассажирских перевозок с жалобой на действия Администрации города Курска, издавшей постановление №3833 от 09.12.2015г. «Об оказании транспортных услуг пассажирам и перевозчикам в районе Привокзальной площади», понуждающее перевозчиков использовать в качестве начального и конечного пунктов отправления маршрутных транспортных средств объект, принадлежащий ООО «Автостанция+», при том, что данный объект не соответствует установленным законом требованиям к автовокзалам и автостанциям.

Как следует из заявления и представленных в Курское УФАС России документов, Администрацией г.Курска принято постановление от 09.12.2015г. №3833 «Об оказании транспортных услуг пассажирам и перевозчикам в районе Привокзальной площади», которое, в частности, содержит указание на использование объекта транспортной инфраструктуры, принадлежащего ООО «Автостанция+», расположенного в районе Привокзальной площади в городе Курске, в качестве начального и конечного остановочного пункта междугородних и пригородных маршрутов пассажирского автотранспорта, обеспеченное осуществлением контроля за его исполнением со стороны указанного в п.7 постановления должностного лица Администрации г.Курска.

Данные положения вышеуказанного нормативного акта Администрации г.Курска

содержат признаки нарушения ч.1 ст.15 ФЗ «О защите конкуренции», запрещающей органам местного самоуправления принимать акты, которые приводят к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в том числе к необоснованному препятствованию осуществлению деятельности хозяйствующих субъектов, созданию необоснованных преимуществ (преференций) в деятельности отдельных хозяйствующих субъектов, в связи с чем Курским УФАС России 31.08.2016г. было возбуждено производство по делу №02-08-102-2016 по признакам нарушения антимонопольного законодательства со стороны Администрации г.Курска.

В ходе рассмотрения дела представители Администрации г.Курска пояснили, что рассматриваемое положение постановления от 09.12.2015г. №3833 «Об оказании транспортных услуг пассажирам и перевозчикам в районе Привокзальной площади» не носит обязательного для хозяйствующих субъектов характера и не направлено на создание преимуществ ООО «Автостанция+», что подтверждается использованными в тексте постановления формулировками «принять предложение», «предложить». При этом, по мнению Администрации г.Курска и ООО «Автостанция+», привлеченного к участию в рассмотрении дела в качестве заинтересованного лица, объект транспортной инфраструктуры ООО «Автостанция+» в районе Привокзальной площади г.Курска полностью соответствует установленным транспортным законодательством РФ требованиям.

Комитетом промышленности, транспорта и связи Курской области в ходе рассмотрения дела представлена в Курское УФАС документированная информация, свидетельствующая о том, что включенные в Реестр маршрутов регулярных перевозок Курской области пригородные и межмуниципальные маршруты пассажирского транспорта, пунктом отправления и назначения которых является город Курск, в Железнодорожном округе г.Курска содержат в качестве начального/конечного остановочного пункта не «объект транспортной инфраструктуры» ООО «Автостанция+», а Привокзальную площадь. При этом, Комитетом не совершается каких-либо действий по понуждению перевозчиков заключать договоры с владельцем указанного в рассматриваемом постановлении объекта, равно как не применяются санкции к хозяйствующим субъектам, не имеющим договоров с ООО «Автостанция+» на оказание услуг по использованию объекта транспортной инфраструктуры.

По результатам рассмотрения дела, выслушав объяснения участвующих в деле лиц, с учетом полного и всестороннего исследования имеющихся в деле материалов, в том числе представленных участвующими в деле лицами, комиссия Курского УФАС России установила следующее.

26.10.2016г. ООО «Автостанция+» (ИНН 4632204535) направило в Администрацию г.Курска письменное уведомление о начале осуществления деятельности объекта транспортной инфраструктуры (кассово-диспетчерского пункта) по адресу: г.Курск, ул.Бутко, 41, 43 (Привокзальная площадь) г.Курска с 01.12.2015г., в котором просило определить данный объект начальным, конечным и транзитным остановочным пунктом на пригородных, междугородных и международных маршрутах регулярных пассажирских перевозок на территории г.Курска. При этом, документы, подтверждающие соответствие данного объекта транспортной инфраструктуры требованиям законодательства РФ, установленным к таким остановочным пунктам, как и правоустанавливающие документы на объект, ООО

«Автостанция+» в Администрацию г.Курска представлены не были.

09.12.2015г. Администрацией города Курска принято постановление №3833 «Об оказании транспортных услуг пассажирам и перевозчикам в районе Привокзальной площади». Согласно пункта 1 данного постановления, начальным и конечным остановочным пунктом междугородних и пригородных маршрутов, пунктом отправления и назначения которых является город Курск, в Железнодорожном округе г.Курска определена Привокзальная площадь и прилегающая к ней территория. Как следует из преамбулы рассматриваемого нормативного акта, постановление принято Администрацией города Курска по результатам рассмотрения заявления ООО «Автостанция+».

При этом, пунктом 2 указанного постановления определено «принять предложение ООО «Автостанция+» о возможном *использовании принадлежащего обществу объекта транспортной инфраструктуры, обеспеченного перронами отправления и прибытия, посадочными площадками и площадками для высадки пассажиров, а также залами ожидания, помещениями санитарно-гигиенических услуг, в качестве начального и конечного остановочного пункта междугородних и пригородных маршрутов, пунктом отправления и назначения которых является город Курск*».

Вместе с тем, пунктом 7 рассматриваемого постановления Администрации города Курска контроль за исполнением постановления возложен на должностное лицо органа местного самоуправления - первого заместителя главы Администрации города Курска У., исходя из чего содержащиеся в данном постановлении нормы являются обязательными для исполнения лицами, в отношении которых они установлены.

С учетом наличия в постановлении органа местного самоуправления пункта об осуществлении должностным лицом данного органа контроля за его исполнением, приведенные в нем формулировки несмотря на употребление слов «о возможном использовании ... объекта», не могут рассматриваться как рекомендательные положения, не носящие нормативного характера.

Более того, исходя из действующего законодательства Российской Федерации и города Курска, постановление органа местного самоуправления (в том числе Администрации города Курска) является муниципальным правовым актом, устанавливающим обязательные для исполнения требования и положения.

Так, в соответствии со ст.7 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003г. №131-ФЗ, по вопросам местного значения органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты. Муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, *подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования. За их неисполнение граждане, руководители организаций, должностные лица несут ответственность* в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. При этом, муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, законам и иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

Частью 6 ст.43 ФЗ «Об основах организации местного самоуправления в

Российской Федерации» установлено, что глава местной администрации в пределах своих полномочий, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставом муниципального образования, *издает постановления местной администрации по вопросам местного значения*, а также распоряжения местной администрации по вопросам организации работы местной администрации.

В соответствии с ч.4 ст.5 Устава города Курска (решение Курского городского Собрания от 12.04.2007г. №332-3-РС в ред. от 24.11.2015г. №145-5-РС) *постановления Администрации города Курска*, постановления должностных лиц местного самоуправления города Курска *относятся к нормативным правовым актам* органов местного самоуправления города Курска.

Нормативные правовые акты являются актами, содержащими обязательные для применения неопределенным кругом лиц нормы (правила поведения), рассчитанные на неоднократное применение и направленные на урегулирование (создание, изменение или прекращение) соответствующих правоотношений, из чего следует, что *постановление* Администрации города Курска, являющееся *нормативным* правовым актом данного органа местного самоуправления в силу положений Устава города Курска, не может носить рекомендательного, информационного, не обязательного для исполнения характера.

Доводы Администрации г.Курска о том, что пункт 2 рассматриваемого постановления не носит императивного характера исходя из использованных формулировок «принять предложение...», «предложить...», что предполагает их рекомендательный характер, являются несостоятельными, поскольку, как указано выше, постановление Администрации города Курска, утвердившее данные нормативные положения, является обязательным для всех граждан, юридических и должностных лиц муниципальным правовым актом. Обязательность исполнения всех содержащихся в данном постановлении пунктов обеспечена возложением контроля за его соблюдением на должностное лицо Администрации г.Курска.

Таким образом, рассматриваемое постановление является обязательным к исполнению для лиц, правоотношения которых регулируются этим актом, и носит для хозяйствующих субъектов - перевозчиков, осуществляющих пассажирские перевозки по междугородным и пригородным маршрутам, императивный характер.

В то же время, в соответствии с 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» от 13.07.2015г. №220-ФЗ (далее - ФЗ «Об организации регулярных перевозок...») объектом транспортной инфраструктуры признается автовокзал, автостанция, включающие в себя *комплексы зданий, сооружений, которые размещены на специально отведенных территориях*, предназначены для оказания услуг пассажирам и перевозчикам при осуществлении регулярных перевозок и оборудование которых соответствует установленным требованиям.

Кроме того, при организации пассажирских перевозок по межрегиональным маршрутам, согласно ст.30 ФЗ «Об организации регулярных перевозок...», остановочные пункты должны быть зарегистрированы в *реестре остановочных пунктов по межрегиональным маршрутам регулярных перевозок* и расположены на *территориях автовокзалов или автостанций*, за исключением случаев, когда в поселении, в границах которого расположен иной остановочный пункт, отсутствует

АВТОВОКЗАЛ ИЛИ АВТОСТАНЦИЯ.

Материалами дела №02-08-102-2016 установлено, что объект ООО «Автостанция +», указанный в рассматриваемом постановлении Администрации города Курска №3833 от 09.12.2015г., не является автовокзалом или автостанцией, не включен уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в Реестр остановочных пунктов по межрегиональным маршрутам регулярных перевозок. Согласно документированной информации Комитета промышленности, транспорта и связи Курской области (вх.№4646 от 03.10.2016г.), в Реестр маршрутов регулярных пассажирских перевозок Курской области объект транспортной инфраструктуры ООО «Автостанция+» также не включен в качестве начального/конечного остановочного пункта межмуниципальных и пригородных регулярных маршрутов. Доводы Администрации г.Курска (исх.№1577/01-03 от 14.12.2016г.) о том, что рассматриваемый объект включен ФБУ «Агентство автомобильного транспорта» в Сводный перечень остановочных пунктов, не имеют правового значения, поскольку ФЗ «Об организации регулярных перевозок...» №220-ФЗ подобного перечня не предусматривает и устанавливает обязательное для остановочных пунктов по межрегиональным маршрутам требование о включении в Реестр остановочных пунктов по межрегиональным маршрутам регулярных перевозок.

Как указывают в представленных в Курское УФАС пояснениях Администрация г.Курска и ООО «Автостанция+», указанный в рассматриваемом постановлении «объект транспортной инфраструктуры» является диспетчерско-кассовым пунктом и по сути представляет собой временную постройку, исходя из чего, согласно пояснений ООО «Автостанция+», разрешение на строительство данного объекта, разрешение на его ввод в эксплуатацию, а также документ о праве собственности отсутствуют. При этом, ФЗ «Об организации регулярных перевозок...», равно как и Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта (№259-ФЗ от 08.11.2007г. в ред.03.07.2016г.) такого вида объектов транспортной инфраструктуры не предусматривают.

Материалами дела также установлено, что земельные участки по ул.Бутко, 41 (кадастровый номер <...> :29:101042:78), ул.Бутко, 43 (кадастровый номер <...> :29:101041:236), находящиеся в собственности ООО «Автостанция+», на которых расположен объект ООО «Автостанция+», определенный в качестве начального и конечного остановочного пункта междугородних и пригородных маршрутов, имеют вид разрешенного использования «для размещения административных и офисных объектов», но не объектов транспортной инфраструктуры (кадастровые паспорта земельных участков от 17.10.2016г. № 46/16-1-371080, №46/16-1-371085).

Документы, подтверждающие статус автовокзала или автостанции, в Администрацию города Курска ООО «Автостанция +» не представлялись, в связи с чем, с учетом требований действующего законодательства в сфере организации и осуществления регулярных пассажирских перевозок автотранспортом, у органа местного самоуправления не имелось правовых оснований для определения соответствующего объекта начальным (конечным) пунктом отправления маршрутных транспортных средств по междугородним и пригородным маршрутам.

В ходе рассмотрения настоящего дела такие документы в Курское УФАС России лицами, участвующими в деле, также не представлены.

При этом, ООО «Автостанция +» осуществляет свою деятельность на основании заключения агентских договоров с хозяйствующими субъектами - перевозчиками, носящих возмездный характер, на оказание услуг по продаже билетов для осуществления перевозки пассажиров и багажа и использование транспортной инфраструктуры, в соответствии с которыми ООО «Автостанция+» за определенное договором вознаграждение, уплачиваемое перевозчиками, осуществляет обслуживание перевозчиков и комплексное обслуживание пассажиров в отношении транспортных средств, отправляющихся согласно расписаниям движения, от ООО «Автостанция +». Таким образом, ООО «Автостанция +» при осуществлении коммерческой деятельности по организации перевозок по междугородним (в том числе межрегиональным) и пригородным маршрутам от вышеуказанного объекта, не являющегося автовокзалом (автостанцией) в соответствии с действующим законодательством об организации пассажирских перевозок, получает доход, в связи с чем заинтересовано в увеличении количества контрагентов - перевозчиков.

Согласно имеющейся в деле документированной информации, по состоянию на 24.02.2016г. ООО «Автостанция+» были заключены агентские договоры с тремя перевозчиками (ИП Федорченко А.Е., ИП Чеботаренко М.А., ИП Свиная И.А.), по состоянию на 21.11.2016г. также с ИП Шматовой С.А. и ИП Легеньким М.Е., осуществляющим пассажирские перевозки по межрегиональному маршруту «Курск (ООО «Автостанция+») - г.Губкин Белгородской области». Между заявителем - ООО «Штурвал+» и ООО «Автостанция+» договорные отношения по состоянию на дату вынесения настоящего решения отсутствуют.

Учитывая, что иных объектов, осуществляющих организацию транспортного обслуживания пассажиров и перевозчиков, помимо вышеуказанного «диспетчерско-кассового пункта» ООО «Автостанция+», на Привокзальной площади г.Курска не имеется, и их организация возможна только при условии наличия в данном территориально ограниченном пространстве земельных участков, предназначенных для соответствующих целей, п.2 рассматриваемого постановления Администрации г.Курска фактически содержит указание перевозчикам об осуществлении деятельности по междугородним и пригородным перевозкам с использованием объекта ООО «Автостанция+».

Таким образом, принятие Администрацией г.Курска вышеуказанного постановления №3833 от 09.12.2015г., пунктом 2 которого принято «предложение о возможном использовании принадлежащего ООО «Автостанция+» объекта транспортной инфраструктуры в качестве начального и конечного остановочного пункта междугородных и пригородных маршрутов» с возложением контроля за исполнением в том числе и указанного пункта на должностное лицо издавшего постановление органа местного самоуправления, имеет для перевозчиков императивный характер и направлено на создание условий, способствующих заключению возмездных договоров на использование транспортной инфраструктуры, организацию перевозок и кассовое обслуживание с владельцем диспетчерско-кассового пункта - ООО «Автостанция+».

При этом, для ООО «Автостанция +» создаются необоснованные преимущества (преференции) в коммерческой деятельности в форме предоставления возможности извлечения прибыли от оказания услуг автостанции с использованием вышеуказанного объекта, не соответствующего требованиям к автовокзалам, автостанциям, установленным действующим законодательством в сфере транспорта.

В соответствии со статьей 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в том числе путем дачи хозяйствующим субъектам указаний о приобретении товара (под которым согласно п.1 ст.4 ФЗ «О защите конкуренции» понимаются также работа или услуга) (п.10 ч.1 ст.15).

Буквальное толкование содержащихся в постановлении Администрации г.Курска №3833 от 09.12.2015г. норм и положений в их совокупности свидетельствует о наличии в этом муниципальном нормативном правовом акте указаний об использовании в качестве начального и конечного остановочного пункта междугородных и пригородных маршрутов регулярных пассажирских перевозок объекта ООО «Автостанция+», которое возможно только путем заключения с данным юридическим лицом как владельцем соответствующего объекта («диспетчерско-кассового пункта») возмездных договоров.

При таких обстоятельствах, постановление Администрации г.Курска от 09.12.2015г. №3833 «Об оказании транспортных услуг пассажирам и перевозчикам в районе Привокзальной площади» в части пунктов 2, 7, содержащих обеспеченное контролем со стороны органа местного самоуправления и, соответственно, носящее обязательный характер, указание для хозяйствующих субъектов, осуществляющих предпринимательскую деятельность по междугородним и пригородным маршрутным перевозкам пассажиров, о необходимости использования для данной деятельности объекта ООО «Автостанция +» в районе Привокзальной площади г.Курска, противоречит требованиям пункта 10 части 1 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции».

На основании вышеизложенного, по результатам полного и всестороннего исследования материалов дела, руководствуясь ст.15, ст.23, ст. 49, ст.50 ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать Администрацию муниципального образования «Город Курск» нарушившей п.10 ч.1 ст.15 ФЗ «О защите конкуренции» от 26.07.2006г. №135-ФЗ путем принятия постановления №3833 от 09.12.2015г. «Об оказании транспортных услуг пассажирам и перевозчикам в районе Привокзальной площади», пункт 2 которого в совокупности с пунктом 7 содержат указание хозяйствующим субъектам - перевозчикам об использовании объекта транспортной инфраструктуры конкретной организации - ООО «Автостанция+», возможном только при заключении с этой организацией возмездных договоров.

2. Выдать Администрации города Курска предписание об отмене или изменении акта, противоречащего антимонопольному законодательству - постановления от 09.12.2015г. №3833 «Об оказании транспортных услуг пассажирам и перевозчикам в районе Привокзальной площади» в части пунктов 2, 7.

Председатель Комиссии *подпись*

Члены Комиссии *подписи*

УПРАВЛЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОЙ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

ПО КУРСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРЕДПИСАНИЕ

об отмене или изменении акта, нарушающего антимонопольное законодательство

Предписание оглашено 15 декабря 2016 года г. Курск

Предписание в полном объеме изготовлено 28 декабря 2016 года

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Курской области

по рассмотрению дела о нарушениях антимонопольного законодательства,

на основании своего решения по делу №02-08-102-2016 о нарушении Администрацией города Курска п.10 ч.1 ст.15 ФЗ «О защите конкуренции», возбужденному по заявлению ООО «Штурвал+», руководствуясь статьей 23, статьей 41, статьей 49, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

1. Администрации города Курска в целях устранения нарушения пункта 10 части 1 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции» **в срок 30 календарных дней с даты получения настоящего предписания** отменить пункт 2 или привести в соответствие с антимонопольным законодательством пункты 2, 7 постановления №3833 от 09.12.2015г. «Об оказании транспортных услуг пассажирам и перевозчикам в районе Привокзальной площади», исключив осуществление контроля должностными лицами Администрации г.Курска за исполнением пункта 2 указанного постановления.

2 .Администрации города Курска представить документированную информацию об исполнении настоящего предписания в Курское УФАС России в течении **трех рабочих дней** с даты его исполнения.

3. Контроль за исполнением настоящего предписания возложить на члена комиссии /.../.

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

Примечание: *Неисполнение в установленный срок законного предписания антимонопольного органа влечёт административную ответственность в соответствии с Кодексом РФ об административных правонарушениях.*

Председатель Комиссии *подпись*

Члены Комиссии *подписи*