

РЕШЕНИЕ

г. Москва

Резолютивная часть решения объявлена «06» марта 2019

Полный текст решения изготовлен «14» марта 2019

Коллегиальный орган Федеральной антимонопольной службы — Апелляционная коллегия Федеральной антимонопольной службы (далее — Апелляционная коллегия) в составе: председателя Апелляционной коллегии ФАС России: «<...>» ; заместителя председателя Апелляционной коллегии ФАС России «<...>»; членов Апелляционной коллегии ФАС России: «<...>» ; «<...>»; «<...>» ,

рассмотрев жалобу ИП «<...>» (далее – Заявитель) исх.№ 51 от 24.12.2018 (вх.№ 4574/19 от 14.01.2019) на решение Чувашского УФАС России от 06.12.2018 и предписание от 08.12.2018 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 09/05-АМЗ-2018, при участии посредством видеоконференц-связи «<...>» и его представителя «<...>» (по доверенности), а также представителя Министерства транспорта и дорожного хозяйства Чувашской республики «<...>» (по доверенности); представителя Чувашского УФАС России «<...>» (уведомление о дате, времени и месте рассмотрения жалобы размещено на официальном сайте ФАС России www.fas.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»),

УСТАНОВИЛА:

на рассмотрение Апелляционной коллегии в порядке статьи 23 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции) поступила жалоба ИП «<...>» жалоба на решение Чувашского УФАС России (далее также - антимонопольный орган) от 06.12.2018 и предписание от 08.12.2018 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 09/05-АМЗ-2018 (далее - жалоба).

В соответствии с решением Чувашского УФАС России основанием для

возбуждения дела по признакам нарушения Министерством транспорта и дорожного хозяйства Чувашской Республики (далее также – Минтранс Чувашии, ответчик по делу) антимонопольного законодательства послужило неисполнение последним предупреждения о прекращении нарушения антимонопольного законодательства, а именно, части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившихся в выдаче свидетельства на осуществление перевозок без торгов ИП «<...>», путем прекращения права ИП «<...>» на осуществление пассажирских перевозок без надлежащего участия в торгах (по маршруту № 173 «Чебоксары- Цивильск»), аннулировав выданное свидетельство на осуществление пассажирских перевозок по маршруту № 173 «Чебоксары- Цивильск».

Предупреждение выдано по результатам рассмотрения обращения ИП «<...>» (вх. № 05-04/4815 от 10.07.2017, № 05-04/4980 от 14.07.2017).

В ответ на предупреждение Минтранс Чувашии письмом от 09.04.2018 № 051/11-1598 сообщило о его обжаловании в Арбитражный суд Чувашской Республики.

Решением Арбитражного суда Чувашской Республики от 10.07.2018 по делу №А79-3648/2018 в удовлетворении заявления Минтранса Чувашии о признании недействительным предупреждения Чувашского УФАС России от 05.02.2018 № 05-04/704 отказано. Постановлением Первого арбитражного апелляционного суда решение суда первой инстанции оставлено без изменения, апелляционная жалоба – без удовлетворения.

В рамках рассмотрения Чувашским УФАС России дела о нарушении антимонопольного законодательства установлено, что 22.06.2015 между Минтрансом Чувашии и ИП «<...>» заключен договор №133 на осуществление регулярных пассажирских перевозок по маршруту №173 (далее также – договор) на основании частей 4 и 5 статьи 4 Закона Чувашской Республики от 29.12.2003 № 48 «Об организации пассажирских перевозок автомобильным транспортом Чувашской Республики» (далее – Закон Чувашской Республики № 48) в редакции, действовавшей на момент заключения указанного договора.

Согласно части 5 статьи 4 Закона Чувашской Республики, действовавшей на дату заключения рассматриваемого договора, заключение договора на осуществление регулярных пассажирских перевозок автомобильным транспортом без проведения конкурса допускается на период до проведения очередного либо повторного конкурса, но не более чем на 6 месяцев, с любым лицензированным перевозчиком в следующих случаях: если потребность в регулярных пассажирских перевозках автомобильным транспортом по маршруту

обусловлена обстоятельствами, носящими чрезвычайный характер (вследствие действия непреодолимой силы); досрочного прекращения регулярных пассажирских перевозок автомобильным транспортом на существующем маршруте, включая отказ от исполнения договора на осуществление регулярных пассажирских перевозок автомобильным транспортом и (или) досрочного расторжения договора на осуществление регулярных пассажирских перевозок автомобильным транспортом, а также истечения срока договора на осуществление регулярных пассажирских перевозок автомобильным транспортом; признания конкурса на право осуществления регулярных пассажирских перевозок автомобильным транспортом на межмуниципальных (пригородных и междугородных) маршрутах несостоявшимся; приостановления действия или аннулирования лицензии перевозчика, обязанного осуществлять транспортное обслуживание по конкретному маршруту; возникновения потребности в открытии, изменении регулярного автобусного маршрута в связи с вводом в эксплуатацию автомобильной дороги или строительством новых объектов общественной инфраструктуры.

В пункте 5.4 договора прямо указано, что он действует на период до проведения очередного конкурса, но не более чем на 6 месяцев, следовательно, срок действия договора истёк 22.12.2015 года.

Из материалов дела о нарушении антимонопольного законодательства следует, что 16.07.2016 года Минтранс Чувашии выдало «<...>» свидетельство об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок №173 «Чебоксары (Речной порт) –Цивильск» сроком на 5 лет до 15 июля 2021 года в отсутствие конкурсных процедур по выбору перевозчика по рассматриваемому маршруту, в связи с чем антимонопольный орган пришел к выводу о наличии в действиях Минтранса Чувашии нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

На основании принятого Чувашским УФАС России решения по делу о нарушении антимонопольного законодательства Минтрансу Чувашии выдано предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства путем прекращения у «<...>» права осуществления пассажирских перевозок без надлежащего участия в торгах (по маршруту № 173 «Чебоксары- Цивильск»), аннулировав выданное свидетельство на осуществление пассажирских перевозок по маршруту № 173 «Чебоксары- Цивильск».

Заявитель по жалобе считает, что действия Минтранса Чувашии и ИП«<...>» соответствовали требованиям статьей 19 и 39 Федерального закона № 220-ФЗ от 13.07.2015 «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 — Закон об организации перевозок).

Заявитель по жалобе также полагает, что антимонопольный орган превысил свои полномочия, выдав предписание об аннулировании свидетельства на осуществление пассажирских перевозок, поскольку в законодательстве не предусмотрены основания для указанного действия.

Кроме того, по мнению ИП «<...>», выдача обжалуемого предписания является вмешательством в хозяйственную деятельность и его исполнение приведет к ограничению конкуренции, поскольку ИП «<...>» утратит право инициировать установление межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок и участвовать в конкурсах в течение одного года со дня прекращения действия свидетельства.

На основании изложенного, ИП «<...>» с решением и предписанием Чувашского УФАС России не согласен, считает, что указанные акты противоречат Закону о защите конкуренции, нарушают единообразие практики применения антимонопольного законодательства, в связи с чем просит указанные акты отменить. В полном объеме доводы ИП «<...>» изложены в жалобе.

Изучив жалобу на решение Чувашского УФАС России от 06.12.2018 и предписание от 08.12.2018 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 09/05-АМЗ-2018, Апелляционная коллегия приходит к следующим выводам.

Согласно части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия).

Порядок выдачи свидетельств об осуществлении перевозок регламентируется положениями статьи 19 Закона об организации перевозок.

Согласно части 2 статьи 19 Закона об организации перевозок свидетельство об осуществлении перевозок по муниципальному маршруту регулярных перевозок, межмуниципальному маршруту регулярных перевозок, смежному межрегиональному маршруту регулярных перевозок и карты соответствующего маршрута выдаются по результатам открытого конкурса на право осуществления перевозок по маршруту регулярных перевозок (далее - открытый конкурс) при наличии хотя бы одного из следующих обстоятельств:

1) данное свидетельство предназначено для осуществления регулярных перевозок по новому маршруту, за исключением маршрута, установленного в целях обеспечения транспортного обслуживания населения в условиях чрезвычайной ситуации;

2) данное свидетельство предназначено для осуществления регулярных перевозок после прекращения действия свидетельства об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок, указанного в пункте 1 части 3 названной статьи;

3) в случае, если в соответствии со статьей 18 Закона в отношении данного маршрута принято решение о прекращении регулярных перевозок по регулируемым тарифам и начале осуществления регулярных перевозок по нерегулируемым тарифам.

Частью 3 статьи 19 Закона об организации перевозок предусмотрено, что без проведения открытого конкурса свидетельство об осуществлении перевозок по муниципальному маршруту регулярных перевозок, межмуниципальному маршруту регулярных перевозок или смежному межрегиональному маршруту регулярных перевозок и карты соответствующего маршрута выдаются в случае, если они предназначены для осуществления регулярных перевозок: 1) после наступления предусмотренных пунктом 1 и 2 части 1 статьи 29 Закона обстоятельств и до начала осуществления регулярных перевозок в соответствии с новым свидетельством об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок, выданным по результатам проведения открытого конкурса; 2) по маршруту регулярных перевозок, установленному в целях обеспечения транспортного обслуживания населения в условиях чрезвычайной ситуации.

В силу части 6 статьи 19 Закона об организации перевозок без проведения открытого конкурса свидетельство об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок и карты маршрута регулярных перевозок выдаются один раз на срок, который не может превышать сто восемьдесят дней, в день наступления обстоятельств, которые явились основанием для их выдачи.

Таким образом, из приведенных положений Закона об организации пассажирских перевозок следует, что открытый конкурс не проводится в случаях, когда выдача свидетельства об осуществлении регулярных перевозок и карты маршрута имеет временный характер, связанный с конкретными обстоятельствами: наличие чрезвычайной ситуации, либо аннулирование лицензии перевозчика или прекращение действия ранее выданного свидетельства в силу решения суда.

При этом, как правильно указано в решении Чувашского УФАС России, во всех остальных случаях, когда свидетельство и карта выдаются для осуществления регулярных перевозок по новому маршруту регулярных перевозок, или после прекращения действия вышеуказанных обстоятельств, или при смене на маршруте регулируемых тарифов на нерегулируемые, такие документы выдаются только по результатам открытого конкурса.

В соответствии с частью 4 статьи 4 Закона Чувашской Республики от 29.12.2003 № 48 «Об организации пассажирских перевозок автомобильным транспортом Чувашской Республики» в редакции, действовавшей на момент заключения между Министерством и ИП «<...>» договора от 22.06.2015 № 133 на осуществление регулярных пассажирских перевозок по маршруту № 173, договор на осуществление регулярных пассажирских перевозок автомобильным транспортом заключается по результатам конкурса, за исключением случаев, установленных частью 5 настоящей статьи.

Согласно части 5 статьи 4 указанного Закона, заключение договора на осуществление регулярных пассажирских перевозок автомобильным транспортом без проведения конкурса допускается на период до проведения очередного либо повторного конкурса, но не более чем на 6 месяцев, с любым лицензированным перевозчиком в следующих случаях: если потребность в регулярных пассажирских перевозках автомобильным транспортом по маршруту обусловлена обстоятельствами, носящими чрезвычайный характер (вследствие действия непреодолимой силы); досрочного прекращения регулярных пассажирских перевозок автомобильным транспортом на существующем маршруте, включая отказ от исполнения договора на осуществление регулярных пассажирских перевозок автомобильным транспортом и (или) досрочного расторжения договора на осуществление регулярных пассажирских перевозок автомобильным транспортом, а также истечения срока договора на осуществление регулярных пассажирских перевозок автомобильным транспортом; признания конкурса на право осуществления регулярных пассажирских перевозок автомобильным транспортом на межмуниципальных (пригородных и междугородных) маршрутах несостоявшимся;

приостановления действия или аннулирования лицензии перевозчика, обязанного осуществлять транспортное обслуживание по конкретному маршруту; возникновения потребности в открытии, изменении регулярного автобусного маршрута в связи с вводом в эксплуатацию автомобильной дороги или строительством новых объектов общественной инфраструктуры.

Как следует из материалов дела и подтверждается выводами арбитражных судов по делу №А79-3648/2018 об оспаривании предупреждения Чувашского УФАС России, договор между Минтрансом Чувашии ИП «<...>» был заключен именно на основании части 5 статьи 4 Закона Чувашской Республики № 48, то есть как исключение из общего правила, на что также указано в преамбуле к договору.

При указанных обстоятельствах Апелляционная коллегия отмечает, что Чувашским УФАС России правомерно установлено, что у Минтранса Чувашии вопреки доводам Заявителя по жалобе отсутствовали основания для выдачи свидетельства на осуществление пассажирских перевозок по маршруту № 173 «Чебоксары- Цивильск».

Также по мнению Апелляционной коллегии, выдача ИП «<...>» указанного свидетельства без проведения конкурентных процедур создает для данного субъекта преимущественные условия в получении прав на осуществление деятельности и препятствует доступу к муниципальному ресурсу неопределенного круга лиц, которые также могут иметь намерение приобрести данные права. В свою очередь, соблюдение порядка предоставления права на осуществление пассажирских перевозок по рассматриваемому маршруту позволило бы обеспечить равный доступ к праву на заключение муниципального контракта всех заинтересованных лиц.

При этом в Постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 05.04.2011 №14686/10 указано, 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. В тех случаях, когда требуется проведение конкурса, подразумевающее состязательность хозяйствующих субъектов, его непроведение, за исключением случаев, допускаемых законом, не может не влиять на конкуренцию, поскольку лишь при публичном объявлении конкурса в установленном порядке могут быть выявлены потенциальные желающие получить товары, работы, услуги, доступ к соответствующему товарному рынку либо права ведения деятельности на нем.

Апелляционная коллегия отмечает, что Минтранс Чувашии допустило ИП «<...>» на конкурентный рынок пассажирских перевозок, минуя обязательный конкурсный отбор, предоставив ему необоснованные преимущества. Рассматриваемые действия привели либо могли привести к недопущению, ограничению конкуренции потенциальных участников, которые могли бы претендовать на право осуществления деятельности на данном товарном рынке.

Соответствие правовых выводов Чувашского УФАС России при принятии обжалуемого решения практике применения норм антимонопольного законодательства подтверждается также практикой рассмотрения дел данной категории в судах (например, постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 16.10.2018 по делу № А57-6718/2018).

В частности, судом указано, что непроведение конкурса на право осуществления перевозок по маршрутам регулярных перевозок и, соответственно, действия органа государственной власти по выдаче свидетельств об осуществлении перевозок по маршрутам регулярных перевозок, являются незаконными и нарушают положения Закона о защите конкуренции. Закрепленные статьей 15 Закона о защите конкуренции запреты распространяются, прежде всего, на акты и действия органов власти в сфере публично-правовых отношений в целях предупреждения их негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных (волевых) инструментов.

Таким образом, Апелляционная коллегия приходит к выводу, что Чувашским УФАС России по результатам рассмотрения дела в действиях Министерства транспорта и дорожного хозяйства Чувашской Республики правомерно установлен факт нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Апелляционная коллегия также отклоняет доводы Заявителя по жалобе о том, что антимонопольным органом вынесено предписание с превышением полномочий, предусмотренных Законом о защите конкуренции, на основании следующего.

В соответствии с частью 1 статьи 50 Закона о защите конкуренции по результатам рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства на основании решения по делу комиссия выдает ответчику предписание, которое, в силу пункта 5 части 1 статьи 49 Закона о защите конкуренции, направлено на устранение и (или) предотвращение нарушения антимонопольного законодательства.

Статьей 23 Закона о защите конкуренции предусмотрено полномочие антимонопольного органа выдавать обязательные для исполнения

предписания, в том числе об отмене или изменении актов, нарушающих антимонопольное законодательство; о прекращении или об изменении соглашений, нарушающих антимонопольное законодательство; о прекращении иных нарушений антимонопольного законодательства, о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.

Из содержания данных норм следует, что антимонопольный орган самостоятельно определяет меры, которые необходимо применить для прекращения нарушений антимонопольного законодательства.

При этом согласно пункту 29 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1, утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 16.02.2017, предписания, адресованные органам местного самоуправления, должны быть направлены на реальное восстановление конкурентной среды, претерпевшей негативное воздействие со стороны указанных органов, и обладать признаком исполнимости.

Таким образом, в связи с тем, что на момент рассмотрения антимонопольным органом дела нарушение антимонопольного законодательства со стороны Минтранса Чувашии прекращено не было и ИП «<...>» продолжал осуществлять пассажирские перевозки на основании свидетельства, выданного с нарушением предусмотренного законодательством порядка, Апелляционная коллегия приходит к выводу о том, что Чувашским УФАС России правомерно принято решение о необходимости выдачи предписания об аннулировании выданного ИП «<...>» свидетельства на осуществление пассажирских перевозок по маршруту № 173 «Чебоксары- Цивильск», поскольку указанное предписание направлено на восстановление конкурентной среды на рассматриваемом товарном рынке.

При этом признаков неисполнимости рассматриваемого предписания по делу Апелляционной коллегией не установлено.

Также Апелляционная коллегия отмечает, что поскольку именно факт выдачи ИП «<...>» свидетельства на осуществление пассажирских перевозок в отсутствие правовых оснований и без проведения конкурентных процедур в нарушение требований Закона об организации пассажирских перевозок привел к нарушению ответчиком по делу требований части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, то, по мнению Апелляционной коллегии, антимонопольным органом в рассматриваемом случае верно определены меры антимонопольного реагирования путем выдачи предписания о прекращении нарушения антимонопольного законодательства, отвечающего критериям исполнимости.

На основании изложенного, Апелляционная коллегия приходит к выводу, что решение Чувашского УФАС России от 06.12.2018 и предписание от 08.12.2018 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 09/05-АМЗ-2018 соответствует требованиям Закона о защите конкуренции и не нарушает единообразие практики применения антимонопольным органом норм антимонопольного законодательства.

Руководствуясь частью 10 статьи 23 Закона о защите конкуренции, Апелляционная коллегия

РЕШИЛА:

оставить жалобу ИП «<...>» на решение Чувашского УФАС России от 06.12.2018 и предписание от 08.12.2018 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 09/05-АМЗ-2018 без удовлетворения.

Председатель

Апелляционной Коллегии:

_____ «<...>»

Заместитель председателя

Апелляционной Коллегии:

_____ «<...>»

Члены Апелляционной Коллегии:

_____ «<...>»

_____ «<...>»

_____ «<...>»

Согласно части 15 статьи 23 Закона о защите конкуренции решение коллегиального органа, принятое по результатам пересмотра решения и (или) предписания территориального антимонопольного органа, вступает в силу с момента его размещения на официальном сайте федерального антимонопольного органа в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

В соответствии с частью 1.1. статьи 52 Закона о защите конкуренции решение по итогам рассмотрения жалобы на решение и (или) предписание антимонопольного органа может быть обжаловано в арбитражный суд в течение одного месяца с момента вступления в силу решения коллегиального органа федерального антимонопольного органа.