

РЕШЕНИЕ

по делу № 403/2014-М/В

Резолютивная часть решения оглашена «12» декабря 2014г.

В полном объеме решение изготовлено «23» декабря 2014 г.

Комиссия Рязанского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства <...>, в присутствии представителей:

- Администрации города Рязани - <...>.,
- ООО «ЦДС» <...>.,
- представителей НП «Рязанский перевозчик» – <...>.,
- ИП С.,
- ООО «РязаньПассажирТранс» - <...>.,

рассмотрев дело № 403/2011-М/В по признакам нарушения Администрацией города Рязани (ул. Радищева, 28 г. Рязань, 390000) части 1 статьи 15, статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»

УСТАНОВИЛА:

В адрес Рязанского УФАС России поступило заявление некоммерческого партнерства «Рязанский перевозчик» от 15.10.2014 № 5 (вх. 5198 от 16.10.2014) на действия Администрации города Рязани по заключению договоров на оказание услуг по перевозкам пассажиров и багажа автобусами по городским маршрутам регулярного сообщения без бюджетных ассигнований (далее – договор), в которых, по мнению заявителя, содержатся положения, которые противоречат антимонопольному законодательству.

В соответствии с п. 7 ст. 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания в границах городского округа является обязанностью Администрации г. Рязани (далее - Администрация). В исполнении этой обязанности Администрация г. Рязани заключили с перевозчиками соответствующие договора (в частности: <...>.).

Заявитель считает, что действия Администрации при заключении договоров с перевозчиками осуществляются с нарушением действующего законодательства, в том числе антимонопольного. В частности,

1. В п. 1.1 договора по требованию Администрации перечисляются реквизиты транспортных средств, используемых перевозчиком, в количестве, равном сумме транспортных средств по всем маршрутам. Это обстоятельство ограничивает самостоятельность перевозчиков по замене подвижного состава и может привести к нарушению ими обоснованного требования Администрации, сформулированного в п.2.3.18 договора.

Такое нарушение перевозчиками условий договора, по мнению заявителя, может

повлечь применение санкций, установленных п.4.3 договора - отказ Администрации от исполнения договора в одностороннем порядке, что означает устранение перевозчика с рынка пассажирских перевозок г. Рязани, то есть ограничение конкуренции.

Заявитель считает, требование Администрации перечислить в п. 1.1 договора реквизиты транспортных средств в количестве равном сумме машин на всех маршрутах, в совокупности с условиями п.2.3.18 и п.4.3 договора противоречит нормам п.2 ч.1 ст. 15 Федерального закона «О защите конкуренции». Указанной статьей органам местного самоуправления запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции. Порядок изменения перечня в форме дополнительного соглашения к договору, а также длительные сроки заключения дополнительного соглашения препятствуют осуществлению деятельности хозяйствующего субъекта, что противоречит требованиям пункта 2 части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции».

2. При заключении договоров с перевозчиками Администрация требует включения в них условий о заключении договоров с третьим лицом. Согласно п.2.3.13 договора Администрации с перевозчиками последние обязаны непосредственно в день заключения договора предоставить копию договора с централизованной диспетчерской службой. Такой службой является ООО «Центральная Диспетчерская Служба» (далее – ООО «ЦДС»). Копии договоров участников Партнерства с ООО «ЦДС» <...>. заявителем приложены.

Договор с ООО «ЦДС» является возмездным.

По мнению заявителя, данный договор предусматривает в основном контрольные функции, вытекающие из обязанностей Администрации по организации транспортного обслуживания населения, установленных Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления» и Уставом г. Рязани.

Требование Администрации о заключении перевозчиками договора с централизованной диспетчерской службой, сформулированное в п.2.3.13 договора между Администрацией и перевозчиками по сути является указанием перевозчикам о приобретении товара, в котором он не заинтересован. Такие действия Администрации противоречат нормам п. 10 ч.1 ст. 15 Федерального закона «О защите конкуренции», если они приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

В рассматриваемом случае неисполнение перевозчиками п.2.3 13 в совокупности с п.4.3 договора с Администрацией может иметь следствием односторонний отказ Администрации от исполнения договора, то есть устранение перевозчиков с рынка пассажирских перевозок г. Рязани, а это не что иное как ограничение конкуренции.

Таким образом, заявитель считает, действия Администрации по включению в договор с перевозчиками п.2.3.13 нарушают требования п. 10 ч.1 ст. 15 федерального закона «О защите конкуренции»

3. Заявитель полагает, что действия Администрации и ООО «ЦДС» в сфере пассажирских перевозок являются согласованными. Данное утверждение заявитель обосновывает следующим:

- ООО «ЦДС» выполняет ряд контрольных функций, вытекающих из обязанностей Администрации по организации пассажирских перевозок, и Администрации – это известно.

- Администрация обеспечивает возможность выполнения указанных функций путем включения в договор с перевозчиками условия о заключении ими договора с централизованной диспетчерской службой и предпринимает действия по понуждению перевозчика к исполнению договора с ООО «ЦДС».

Результат действий Администрации и ООО «ЦДС» соответствует интересам каждого из них и эти действия по заключению договоров с перевозчиками заранее известны каждому из них, то есть являются согласованными.

Статьей 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» органам местного самоуправления и хозяйствующим субъектам запрещается осуществление согласованных действий, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению и устранению конкуренции, (в частности к устранению с рынка иных хозяйствующих субъектов). По мнению заявителя, возможность такого устранения перевозчика подтверждается письмами Администрации № <...>.

Ответчики по делу факта нарушения антимонопольного законодательства не признали, считают свои действия основанными на буквальном толковании положений действующего законодательства.

Рассмотрев материалы дела, заслушав и изучив пояснения сторон Рязанское УФАС России приходит к следующему.

1. В соответствии со статьей 39 Устава муниципального образования – городской округ город Рязань Рязанской области, пунктом 7 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа относится к вопросам местного значения городского округа. Указанными полномочиями наделена Администрация города Рязани.

В исполнение данных полномочий администрацией города Рязани издано постановление от 21.08.2012 № 4351 «Об утверждении Положения об организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом и наземным электрическим транспортом в городском сообщении на территории города Рязани». Согласно пункту 1.3. Положения об организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом и наземным электрическим транспортом в городском сообщении на территории города Рязани (далее по тексту - Положение) «главными целями организации транспортного обслуживания в городском сообщении являются:

- обеспечение потребностей граждан в регулярных перевозках пассажиров автомобильным транспортом и наземным электрическим транспортом в городском сообщении;
- установление правовых основ в области организации транспортного обслуживания населения и правовых основ единого рынка услуг пассажирского

транспорта на территории города Рязани;

- обеспечение безопасного, устойчивого и эффективного функционирования автомобильного транспорта и наземного электрического транспорта по маршрутам регулярных перевозок пассажиров в городском сообщении;

- создание условий для гармоничного функционирования на рынке транспортных услуг всех организаций, независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, обеспечение добросовестной конкуренции между различными транспортными организациями;

- разработка оптимальных комплексных маршрутных схем и расписаний регулярных перевозок пассажиров в городском сообщении;

- обеспечение маршрутов регулярных перевозок пассажиров в городском сообщении объектами транспортной инфраструктуры».

В соответствии с пунктом 2.16 Положения об организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом и наземным электрическим транспортом в городском сообщении на территории города Рязани «необходимое количество транспортных средств для обслуживания маршрута регулярных перевозок устанавливается организатором пассажирских перевозок на основании изучения спроса населения, изучения транспортных потоков и условий движения, пропускной способности дорог, возможности стоянки транспортных средств для перерыва на обед и отдых водителя, а также с учетом соблюдения требований к режиму рабочего времени водителей».

Согласно пункту 1.4 Положения организатором пассажирских перевозок является администрация города Рязани.

В соответствии с пунктом 2.3 Положения «регулярные перевозки пассажиров немunicipальным транспортом осуществляются путем заключения договоров на осуществление регулярных перевозок пассажиров автомобильным транспортом в городском сообщении на территории города Рязани между организатором пассажирских перевозок и перевозчиками.

Не допускается осуществление перевозчиками регулярных перевозок пассажиров без договора.

На основании изложенного, Комиссия считает требование Администрации города Рязани об указании перечня и реквизитов транспортных средств в п. 1.1. договоров правомерным и необходимым для реализации полномочий Администрации города Рязани по организации транспортного обслуживания населения на территории города Рязани.

Вместе с тем, исходя из материалов дела, Комиссия отмечает, что в целях соблюдения договоров, в части внесения изменений в перечень транспортных средств (взамен убитых) Администрации города Рязани следует руководствоваться пунктом 2.3.10 договоров. В соответствии с указанным пунктом внесение всех изменений со стороны «Перевозчиков» носит информативный характер и не требует заключения дополнительного соглашения, что по мнению Рязанского УФАС России будет способствовать недопущению административных правонарушений, предусмотренных п. 1 ст. 8.6 Закона Рязанской области от

04.12.2008г. № 182-ОЗ «Об административных правонарушениях» в период между направлением «Перевозчиком» заявления о замене транспортных средств до заключения дополнительного соглашения.

Комиссия отмечает, что сложившийся порядок изменения перечня и реквизитов транспортных средств путем заключения дополнительных соглашений к договорам, а не в порядке, установленном п. 2.3.10 договоров и практика заключения таких соглашений необоснованно препятствуют осуществлению хозяйственной деятельности перевозчиков.

2. В соответствии с п. 2.3.13 договоров «Перевозчик» обязуется «Обеспечить соблюдение условий договора с централизованной диспетчерской службой. Копию договора с централизованной диспетчерской службой представить «Администрации» непосредственно в день заключения настоящего договора».

Также, в соответствии с п. 1.1 договора «Администрация» поручает, а «Перевозчик» принимает на себя обязательства за счет собственных средств оказывать услуги по перевозке пассажиров и багажа по муниципальному(ным) маршруту(ам) города Рязани автобусами, оборудованными аппаратурой (системами) спутниковой навигации ГЛОНАСС (ГЛОНАСС/GPS), с привлечением центральной диспетчерской службы (в этом пункте рассматриваемых договоров наименование службы сходно до степени смешения с фирменным наименованием ООО «Центральная диспетчерская служба»).

Комиссия полагает что, исходя из буквального толкования указанных пунктов в совокупности, исполнительный орган местного самоуправления, заключая рассматриваемые договоры на таких условиях, совершает действия, противоречащие требованиям п. 10 ч. 1 ст. 15 Закона «О защите конкуренции», так как, фактически, указывает хозяйствующим субъектам – перевозчикам о необходимости приобретения услуги централизованной диспетчерской службы. Считаем необходимым отметить, что приобретение таких услуг для данной категории хозяйствующих субъектов не является обязательным в соответствии с действующим законодательством.

3. Действия всех ответчиков по настоящему делу квалифицированы противоречащими требованиям статьи 16 Закона «О защите конкуренции», т.к. были взаимосвязаны и взаимообусловлены.

Так, ООО «ЦДС», в соответствии с Постановлением администрации г. Рязани от 26.05.2009г. № 3374 «О мониторинге транспортных средств» и Соглашением № 4 от 03.05.2012г. с отделом транспорта и связи города Рязани приняло на себя обязательство выполнять ряд функций Администрации по контролю за деятельностью перевозчиков. Администрация пунктом 2.3.13 договора, обязывает перевозчиков обеспечить исполнение такого с централизованной диспетчерской службой, использует административный ресурс для понуждения перевозчиков исполнять договор с ООО «ЦДС» под угрозой устранения перевозчиков с рынка.

Указанные документы, а также действия Администрации и ООО «ЦДС» свидетельствуют о наличии соглашения между ними запрещенному пунктом 4 статьи 16 Федерального закона «О защите конкуренции».

В соответствии с пунктом 2 Постановления Администрации города Рязани от 26 мая 2009г. № 3374 «О мониторинге транспортных средств» ООО «Центральная диспетчерская служба» рекомендовано предоставлять информацию в отдел транспорта и связи администрации города Рязани ежемесячно не позднее 3 числа месяца, следующего за отчетным, по следующим показателям:

- учет и анализ работы перевозчиков (количество выполненных рейсов и количество транспортных средств, задействованных на маршрутах);
- результаты работы пассажирского транспорта на маршрутах (выполнение графика и соблюдение расписания движения перевозчиками).

На основании письма Администрации города Рязани от <...>. Комиссия пришла к выводу о соблюдении ООО «ЦДС» выше указанного пункта Постановления и направлении в Администрацию актов линейного контроля и результатов мониторинга.

На сайте Администрации города Рязани размещена информация, что 11 февраля 2009 года обсуждались вопросы по организации городской диспетчерской службы с использованием системы навигации ГЛОНАСС/GPS. По состоянию на 11.02.2009 г. глава города Олег Шишов отметил, что для внедрения данной системы в Рязани необходимо сформировать единую диспетчерскую службу города. По итогам «круглого стола» принято решение о принятии от представителей компаний, обслуживающих систему навигации ГЛОНАСС/GPS, предложения по организации работы диспетчерской службы. После анализа поступивших материалов планировалось проведение презентации прошедших комиссионный отбор заявок.

03.05.2012г. между отделом транспорта и связи города Рязани и ООО «ЦДС» заключили соглашение № 4 оказания услуг по сбору, обработке и передаче информации о транспортной работе Муниципальных предприятий, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, осуществляющих перевозки пассажиров без бюджетных ассигнований (на коммерческой основе) на городских маршрутах регулярного сообщения.

Материалами дела подтверждается, что стороны соглашения были участниками согласованных действий и их выгодоприобретателями.

С одной стороны, Администрация города Рязани приобрела выполнение функций возложенных на организатора пассажирских перевозок, которым она является на основании пункта 1.4 Положения об организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом и наземным электрическим транспортом в городском сообщении на территории города Рязани, указанных в разделе 2 Соглашения № 4 от 03.05.2012г.

С другой стороны, в интересах ООО «ЦДС» в договора на оказание услуг по перевозкам, установлена обязанность «Перевозчика» обеспечить соблюдение условий договора с централизованной диспетчерской службой. В соответствии с ч. 2.1. договора оказания услуг по мониторингу и подготовке отчетов о работе транспортных средств на городских маршрутах регулярного сообщения города Рязани, «Перевозчик» принимает на себя обязательства, в том числе заключить договор на оказание услуг в сфере навигационной деятельности; оплачивать услуги Исполнителя.

Не исполнение соблюдения условий договора с централизованной службой может привести к расторжению договора в односторонне порядке.

Совместными действиями Администрации города Рязани и ООО «ЦДС» было ограничено право хозяйствующих субъектов на самостоятельный выбор порядка предоставления информации необходимой Администрации для выполнения функций по организации пассажирских перевозок.

Также, материалами дела подтверждается проведение муниципальным органом местного самоуправления мероприятий по контролю за соблюдением «Перевозчиками» условий договора с центральной диспетчерской службой, в части оплаты перевозчиками Обществу «ЦДС» предоставленных услуг <...>) Так, Администрация города Рязани, используя административный ресурс в отношениях между хозяйствующими субъектами имеет возможность оказывать давление с угрозой расторжения договора в одностороннем порядке.

Квалифицирующими признаками к статье 16 Закона «О защите конкуренции» выступают реальные либо возможные негативные последствия для определенной конкурентной среды и выявление причинной связи между определенным соглашением и такими последствиями.

В распоряжении Комиссия, имеется решение заседания «Круглого стола» по вопросу создания Центральной диспетчерской службы от 3 апреля 2009г. утвержденное Главой администрации города Рязани О.В. Шишовым.

На указанном заседании были рассмотрены предложения двенадцати компаний – интеграторов в области спутниковой навигации. По результатам изучения и оценки были отобраны четыре компании.

Данный отбор был проведен без соответствующих публичных процедур.

По результатам презентаций были отобраны две компании ЗАО «НПП Транснавигация» и ООО «М2М телематика».

Недостатком компании ЗАО «НПП Транснавигация» было признано отсутствие навигационного оборудования собственной разработки и сервисного центра в городе Рязани, а также отсутствие предложения по инвестированию совместного проекта по созданию централизованной диспетчерской службы.

Решением Администрации города Рязани возможность по созданию Центральной диспетчерской службы было предоставлено компании ООО «М2М телематика» имеющее навигационное оборудование, сервисный центр в городе Рязани и наличие предложения по созданию Центральной диспетчерской службы, что, подтверждает отсутствие у перевозчиков возможности выбора иной компании, в том числе осуществляющую свою деятельность не на территории города Рязани

Таким образом, доводы заявителя о нарушении ответчиками по делу требований антимонопольного законодательства, за исключением довода о неправомерности наличия в рассматриваемых договорах перечня транспортных средств, признаны Комиссией законными и обоснованными. Изложенное, дает основание Комиссии принять решение о необходимости выдачи исполнительному органу местного самоуправления обязательного для исполнения предписания, в целях прекращения нарушений антимонопольного законодательства, в том числе и в

целях прекращения неправомерного соглашения и согласованных действий с обществом «Центральная диспетчерская служба».

Вместе с тем, Комиссия считает крайне необходимым отметить, что хозяйствующие субъекты-перевозчики, входящие в некоммерческое партнерство «Рязанский перевозчик», заключали договоры с муниципалитетом и ООО «ЦДС» без каких-либо споров, разногласий и оговорок. Изложенное свидетельствует, что на дату заключения договоров указанные перевозчики не рассматривали действия Администрации г. Рязани и ООО «ЦДС» как не правомерные. Получив же доступ на рассматриваемый рынок услуг, осуществляя на протяжении ряда лет на нем хозяйственную деятельность и имея стабильную долю рынка, ими было принято решение о необходимости обращения в территориальный антимонопольный орган за защитой своих прав и законных интересов в области предпринимательской деятельности. Исходя из изложенного и руководствуясь правоприменительной практикой и подходом антимонопольных органов к рассмотрению дел, связанных с навязыванием хозяйствующим субъектам дискриминационных и не выгодных для них условий договоров, Комиссия полагает, что решение Рязанского УФАС России о признании в действиях Администрации г. Рязани и ООО «ЦДС» нарушений антимонопольного законодательства, не влечет за собой право для хозяйствующих субъектов-перевозчиков не исполнять условия действующих и заключенных ими безоговорочно договоров, в том числе и в части оплаты услуг, оказанных и оказываемых ООО «ЦДС».

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

РЕШИЛА:

1. Признать действия Администрации города Рязани (ул. Радищева, 28, г. Рязань, 390000) по включению в договора «На оказание услуг по перевозкам пассажиров и багажа автобусами по городским маршрутам регулярного сообщения без бюджетных ассигнований» пункта 2.3.13, противоречащими требованиям п. 10 ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».
2. Признать действия Администрации города Рязани по внесению изменений в перечень транспортных средств, указанных в пункте 1.1 договоров «На оказание услуг по перевозкам пассажиров и багажа автобусами по городским маршрутам регулярного сообщения без бюджетных ассигнований», противоречащим п. 2 ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».
3. Признать наличие письменного и устного соглашения между Администрацией города Рязани и ООО «Центральная диспетчерская служба» относительно действий на рынке перевозок пассажиров и багажа автобусами по городским маршрутам г. Рязани регулярного сообщения без бюджетных ассигнований, противоречащих требованиям п. 4 статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».
4. Выдать Администрации города Рязани предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.
5. Направить материалы дела уполномоченному должностному лицу для привлечения виновных лиц к административной ответственности.

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

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

ПРЕДПИСАНИЕ № 403/2014-М/В

«23» декабря 2014 года

Комиссия Рязанского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства <...>,

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частью 4 статьи 41, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» на основании своего решения от «23» декабря 2014г. по делу № 403/2014-М/В о нарушении Администрацией города Рязани (ул. Радищева, д. 28, г. Рязань, 390000) части 1 статьи 15 и статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

Администрации города Рязани (ул. Радищева, д. 28, г. Рязань, 390000) в срок до 29 декабря 2014г. прекратить нарушение части 1 статьи 15 и статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

а именно:

1. Направить перевозчикам предложение об исключении из заключенных договоров «На оказание услуг по перевозкам пассажиров и багажа автобусами по городским маршрутам регулярного сообщения без бюджетных ассигнований» пункта 2.3.13;

2. Направить перевозчикам предложения о внесении в договоры «На оказание услуг по перевозкам пассажиров и багажа автобусами по городским маршрутам регулярного сообщения без бюджетных ассигнований» - условия об уведомительном порядке внесения изменений в перечень транспортных средств, указанных в п. 1.1 таких договоров.

О выполнении настоящего Предписания сообщить в антимонопольный орган в срок до 31.12.2014г.

По мотивированному ходатайству ответчика срок исполнения предписания, может быть продлен.

Предписание может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его выдачи.

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного предписания антимонопольного органа статьей 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.