

РЕШЕНИЕ

ПО ДЕЛУ №008/01/15-104/2022

Резолютивная часть решения объявлена 24.10.2022 г. г. Элиста

В полном объеме решение изготовлено 07.11.2022 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Калмыкия по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель комиссии:

Члены комиссии:

при участии представителя Ответчика - Управления городского хозяйства, транспорта и благоустройства Администрации г. Элисты

рассмотрев материалы дела №008/01/15-104/2022 по признакам нарушения Управлением городского хозяйства, транспорта и благоустройства Администрации г. Элисты (адрес: 358000 Республика Калмыкия, г. Элиста ул. Ленина, д.249) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

УСТАНОВИЛА:

По результатам проведения плановой проверки Администрации г. Элисты установлены признаки нарушения ч.1 ст.15 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ "О защите конкуренции" выразившееся в непроведении конкурентных процедур на право заключения муниципальных контрактов на выполнение работ, связанных с осуществлением регулярных пассажирских перевозок по регулируемым тарифам по муниципальным маршрутам и в заключении договоров на перевозку пассажиров по муниципальным маршрутам по регулируемым тарифам на территории г. Элисты без проведения конкурентных процедур (торгов) соответственно.

Калмыцкое УФАС России выдало Управлению городского хозяйства, транспорта и благоустройства Администрации города Элисты предупреждение №08-01 от 22.04.2022г. о прекращении бездействий и действий, содержащих признаки нарушения ч.1 ст.15 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ "О защите конкуренции" и о принятии мер по устранению последствий такого нарушения, путем обеспечения привлечения перевозчиков, осуществляющих деятельность по перевозке пассажиров и багажа автомобильным транспортом по муниципальным маршрутам города Элисты в установленном законом порядке в срок до 01.08.2022г.

Предупреждение надлежало исполнить до 01.08.2022г., о выполнении предупреждения сообщить в Калмыцкое УФАС России в течение трех дней со дня окончания срока, установленного для его выполнения, то есть до 04.08.2022г.

29.07.2022г. в Калмыцкое УФАС России поступило письмо №КШ-2129/01-28 от 29.07.2022г.

Согласно представленным документам постановлением Администрации г. Элисты от 06.04.2022г. №560 внесены изменения в Документ планирования регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом по муниципальным маршрутам города Элисты, в котором определены 21 маршрутов по регулируемым тарифам и 20 маршрутов по нерегулируемым тарифам.

В соответствии с разделом III «План-график заключения договоров о выполнении работ, связанных с осуществлением регулярных перевозок по регулируемым и нерегулируемым тарифам и выдачи свидетельств и карт маршрутов регулярных перевозок об осуществлении перевозок по муниципальным маршрутам» Приложения к постановлению Администрации г. Элисты от 06.04.2022г. №560 период проведения закупок в соответствии с №44-ФЗ и конкурса в соответствии с №220-ФЗ указаны периоды с 2-полугодия 2022г. по 2023г.

Также представлена копия постановления Администрации г. Элисты от 19.05.2022г. №884 о проведении открытого конкурса на право обслуживания муниципальных маршрутов регулярных перевозок по нерегулируемым тарифам на территории города Элисты, извещение о проведении открытого конкурса на право получения свидетельства об осуществлении регулярных перевозок пассажиров и багажа по муниципальным маршрутам №5М, №85 М (лот№1) на территории г. Элисты, копия протокола вскрытия конвертов на участие в конкурсе №1 от 31.05.2022г., протокола рассмотрения, оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе №2 от 10.06.2022г.

Таким образом, исходя из представленных документов, проведен один открытый конкурс по двум маршрутам (№5 М и №85М) по нерегулируемым тарифам в соответствии с Федеральным законом от 13.07.2015г. №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", других конкурентных процедур не проводилось.

Согласно плана-графика Управления городского хозяйства, транспорта и благоустройства Администрации города Элисты, размещенного в Единой информационной системе на 2022 год проведение закупок на выполнение работ, связанных с осуществлением регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом не планируется.

Документов об исполнении предупреждения по совершению действий, направленных на привлечение перевозчиков, осуществляющих деятельность по перевозке пассажиров и багажа автомобильным транспортом по муниципальным маршрутам города Элисты по регулируемым тарифам в соответствии с положениями Федерального закона от 13.07.2015г. №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" в Калмыцкое УФАС России не поступало.

На основании изложенного, ч.8 ст.39.1 Закона о защите конкуренции издан приказ Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Калмыкия от 16.08.2022г. №70 о возбуждении дела и создании комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения

Управлением городского хозяйства, транспорта и благоустройства Администрации города Элисты (адрес: 358000 Республика Калмыкия, г. Элиста ул. Ленина, д.249) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

05.09.2022г. Управление городского хозяйства, транспорта и благоустройства Администрации города Элисты направило письмо о том, что разработана начальная (максимальная цена) контракта по маршрутам №5, 85 и аукцион будет объявлен сентябре 2022г., копию Положения об Управлении.

В ходе рассмотрения дела Комиссия Калмыцкого УФАС России установлено следующее:

Положение об организации транспортного обслуживания населения на муниципальных маршрутах регулярных перевозок по регулируемым тарифам на территории г. Элисты утверждено Постановлением Администрации г. Элисты от 26.04.2021г. №723.

В реестр муниципальных маршрутов регулярных перевозок на территории города Элисты Республики Калмыкия на период проведения плановой проверки всего было включено 30 муниципальных маршрутов, все маршруты по регулируемым тарифам.

Согласно информации, представленной Управлением городского хозяйства, транспорта и благоустройства Администрации города Элисты: в 2019 году заключен 101 договор, выдано 102 карты маршрута, в 2020 году – 1536 договоров, выдано 397 карт маршрута, в 2021 заключено 142 договора, выдано 268 карт маршрута, с начала 2022г. заключено 11 договоров, выдано 15 карт маршрута.

В соответствии с п. 5.1 Положения об организации транспортного обслуживания населения на муниципальных маршрутах регулярных перевозок по регулируемым тарифам на территории г. Элисты, утвержденном Постановлением Администрации г.Элисты от 26.04.2021г. №723 привлечение перевозчиков к выполнению регулярных перевозок на муниципальных маршрутах по регулируемым тарифам осуществляется:

- на основании договора с перевозчиком в течение срока, по окончании которого в соответствии с графиком, предусмотренным документом планирования регулярных перевозок, в отношении данных перевозок должен быть заключен муниципальный контракт. Указанный срок не может превышать пять лет со дня официального опубликования Федерального закона от 13.07.2015г. №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";

- на основании муниципальных контрактов на выполнение работ, связанных с осуществлением регулярных перевозок по регулируемым тарифам на муниципальных маршрутах регулярных перевозок, заключенным по итогам электронного аукциона в порядке установленном Федеральным законом от 05.04.2013г. «44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», с учетом положений

Федерального закона от 13.07.2015г. №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";

- на основании муниципального контракта с единственным исполнителем работ-перевозчиком на выполнение временных работ, связанных с осуществлением регулярных перевозок по регулируемым тарифам на муниципальных маршрутах на условиях временной работы не срок, не превышающий семидесяти дней со дня возникновения обстоятельств, установленных п.5.18 настоящего Положения.

Договоры на перевозку пассажиров по муниципальным маршрутам регулярных перевозок по регулируемым тарифам на территории г. Элиста по всем муниципальным маршрутам заключались сроком на 180 дней Управлением городского хозяйства, транспорта и благоустройства Администрации г.Элисты без проведение конкурентных процедур со всеми перевозчиками.

Постановлением Администрации г.Элисты от 25.11.2020г. №1945 утвержден документ планирования регулярных перевозок по муниципальным маршрутам на территории города Элисты на 2020-2025 гг.

Согласно п.1 раздела III указанного документа планирование осуществление регулярных перевозок по муниципальным маршрутам по регулируемым тарифам обеспечивается посредством заключения уполномоченным органом государственных контрактов в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, с учетом положений Федерального закона от 13.07.2015г. №220-ФЗ

Пунктом 16 части 1 статьи 3 Закона №220-ФЗ установлено два вида регулярных перевозок:

- регулярные перевозки по регулируемым тарифам
- регулярные перевозки по нерегулируемым тарифам.

Согласно пункту 17, 18 части 1 статьи 3 Закона N 220-ФЗ под регулярными перевозками по регулируемым тарифам понимаются регулярные перевозки, осуществляемые с применением тарифов, установленных органами государственной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления, и предоставлением льгот на проезд, утвержденных в установленном порядке; под регулярными перевозками по нерегулируемым тарифам понимаются регулярные перевозки, осуществляемые с применением тарифов, установленных перевозчиком.

В соответствии с частью 1 статьи 14 Закона N 220-ФЗ в целях обеспечения доступности транспортных услуг для населения, уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченные органы местного самоуправления устанавливают муниципальные маршруты регулярных перевозок, межмуниципальные маршруты регулярных перевозок, смежные межрегиональные маршруты регулярных перевозок для осуществления регулярных перевозок по регулируемым тарифам.

Осуществление регулярных перевозок по регулируемым тарифам обеспечивается посредством заключения уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или уполномоченным органом местного самоуправления либо иным государственным или муниципальным заказчиком государственных или муниципальных контрактов в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, с учетом положений настоящего Федерального закона.

В соответствии с частью 1 статьи 19 Закона 220-ФЗ свидетельство об осуществлении перевозок по муниципальному (межмуниципальному, смежному) маршруту регулярных перевозок и карты соответствующего маршрута выдаются уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации или уполномоченными органами местного самоуправления, установившими данные маршруты.

Свидетельство об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок и карты соответствующего маршрута выдаются по результатам открытого конкурса на право осуществления перевозок по маршруту регулярных перевозок либо без проведения открытого конкурса в специально оговоренных случаях (части 2, 3 статьи 19 Закона N 220-ФЗ).

Таким образом, Законом №220-ФЗ предусмотрены соответствующие процедуры для получения права на осуществление перевозок по маршруту регулярных перевозок:

- по регулируемым тарифам - заключение государственного или муниципального контракта в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, с учетом положений настоящего Федерального закона N 220-ФЗ;

- по нерегулируемым тарифам - выдача свидетельства по результатам открытого конкурса на право осуществления перевозок по маршруту регулярных перевозок или без проведения такого конкурса в установленных законом случаях.

Согласно пункту 3 статьи 14 Закона №220-ФЗ предметом государственного или муниципального контракта является выполнение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем, с которыми заключен государственный или муниципальный контракт (далее - подрядчик), работ, связанных с осуществлением регулярных перевозок по регулируемым тарифам, в соответствии с требованиями, установленными государственным или муниципальным заказчиком.

Статьей 8 Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (далее - Закон N 44-ФЗ) установлен принцип обеспечения конкуренции, в соответствии с которым контрактная система в сфере закупок направлена на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок.

В настоящем случае под конкуренцией следует понимать соперничество хозяйствующих субъектов (осуществляющих перевозки) за право заключения

договоров на осуществление пассажирских перевозок по маршрутам регулярного сообщения.

Организатор пассажирских перевозок в ходе процедуры заключения договоров на осуществление пассажирских перевозок должен обеспечить равные возможности всем заинтересованным в их заключении лицам. Обеспечением равных возможностей является проведение конкурентных процедур.

Целями и задачами конкурентного отбора являются удовлетворение потребностей населения в услугах по регулярным перевозкам пассажиров и багажа автомобильным транспортом, повышение безопасности дорожного движения при перевозке, укрепление транспортной дисциплины перевозчиков.

Отбор перевозчика на конкурентной основе позволяет выбрать претендента, наилучшим образом удовлетворяющего потребности населения в транспортных услугах и отвечающего требованиям безопасности пассажирских перевозок.

Таким образом, заключение договоров на выполнение работ, связанных с осуществлением регулярных пассажирских перевозок по регулируемым тарифам по муниципальным маршрутам без проведения предусмотренных Законом N 220-ФЗ и Законом N 44-ФЗ конкурентных процедур может привести к ограничению, устранению, недопущению конкуренции.

В соответствии с ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ "О защите конкуренции" 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).

Непроведение конкурентных процедур на право осуществления регулярных пассажирских перевозок по муниципальным маршрутам и, как следствие этого, отсутствие возможности заключить договор в установленном законом порядке, ограничивает хозяйствующим субъектам доступ на соответствующий рынок пассажирских перевозок, создает для неопределенного круга перевозчиков необоснованные препятствия в осуществлении деятельности, так как хозяйствующие субъекты, осуществляющие аналогичную деятельность в сфере пассажирских перевозок, не имеют возможности принять участие в отборе перевозчиков для заключения указанного контракта, наличие которого является необходимым условием для выхода на рынок регулярных пассажирских перевозок.

Согласно правовой позиции Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлении от 05.04.2011 N 14686/10, 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 торгов, подразумевающих

состоятельность хозяйствующих субъектов, их не проведение, за исключением случаев, допускаемых законом, не может не влиять на конкуренцию, поскольку лишь при публичном объявлении торгов в установленном порядке могут быть выявлены потенциальные желающие получить доступ к соответствующему товарному рынку либо право ведения деятельности на нем.

Согласно п.1.2 Положения организатор перевозок – структурное подразделение Администрации города Элисты, уполномоченное настоящим Положением на осуществление полномочий по организации регулярных перевозок пассажиров автомобильным транспортом на муниципальных маршрутах на территории города Элисты в лице муниципального заказчика Управление городского хозяйства, транспорта и благоустройства Администрации города Элисты.

В соответствии с п.2.2. Положения об организации транспортного обслуживания населения на муниципальных маршрутах регулярных перевозок по регулируемым тарифам на территории г. Элисты, утвержденном Постановлением Администрации г.Элисты от 26.04.2021г. №723 к полномочиям организатора перевозок относится в том числе принятие решения о проведении электронного аукциона на выполнение работ, связанных с осуществлением регулярных перевозок по регулируемым тарифам

Согласно Положения об Управлении городского хозяйства, транспорта и благоустройства Администрации города Элисты утвержденного решением Элистинского городского собрания от 17.09.2020г. №3, Управление является отраслевым органом Администрации города Элисты.

05.10.2022г. на рассмотрении дела представитель Ответчика – Управления городского хозяйства, транспорта и благоустройства Администрации города Элисты предоставил Комиссии копию постановления Администрации города Элисты от 29.09.2022г. №1730 «О внесении изменений в Документ планирования регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом по муниципальным маршрутам города Элисты, утвержденный постановлением Администрации г. Элисты от 25.11.2020г. №1945», а также устно пояснил, что в связи с отсутствием денежных средств возникают трудности с определением начальной (максимальной) ценой контрактов и проведением закупок в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, с учетом положений Федерального закона №220-ФЗ.

Калмыцким УФАС России проведен анализ состояния конкуренции в необходимом объеме в соответствии с Порядком проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, утвержденным Приказом ФАС от 28.04.2010 № 220.

Временной интервал определен периодом 21.04.2021 г. по настоящее время (по дату составления настоящего аналитического отчета – 03.10.2022 г.).

Продуктовыми границами рассматриваемого товарного рынка являются услуги по перевозке пассажиров и багажа автомобильным транспортом по муниципальным маршрутам города Элисты.

Географические границы - границы территории, на которой осуществляют свои полномочия орган местного самоуправления – город Элиста.

Управлением городского хозяйства, транспорта и благоустройства Администрации г.Элисты представлен список индивидуальных предпринимателей, имеющих лицензию на перевозку пассажиров и оказывающих услуги по перевозке пассажиров на муниципальных маршрутах г. Элисты – 21 индивидуальный предприниматель.

Перевозку пассажиров по всем муниципальным маршрутам г.Элисты также осуществляет муниципальное автономное учреждение «Элистинский городской транспорт», учредителем которого является Администрация г.Элисты.

Таким образом рынок осуществления регулярных пассажирских перевозок на территории г. Элисты является конкурентным.

Комиссия Калмыцкого УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства №008/01/15-104/2022, учитывая совокупность имеющихся доказательств, приходит к выводу о необходимости квалифицировать действия Управления городского хозяйства, транспорта и благоустройства Администрации города Элисты по признакам нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся в непроведении конкурентных процедур на право осуществления регулярных перевозок по муниципальным маршрутам г.Элисты и в заключении договоров на перевозку пассажиров по муниципальным маршрутам г. Элисты без проведения конкурентных процедур (торгов), которое приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и (или) ущемлению интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательства.

Пунктом 5 части 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» определено, что комиссия при принятии решения по делу о нарушении антимонопольного законодательства разрешает вопрос о выдаче предписания об их содержании, а также необходимости осуществления других действий, направленных на устранение и (или) предотвращения нарушения антимонопольного законодательства.

Учитывая вышеизложенные обстоятельства, Комиссия принимает решение о выдаче Ответчику обязательного для исполнения предписание об устранение нарушений.

На основании представленных доказательств, Комиссия Калмыцкого УФАС России руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49, статьи 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»

РЕШИЛА:

1. Признать действия Управления городского хозяйства, транспорта и благоустройства Администрации г. Элисты Республики Калмыкия, выразившееся в несоблюдении порядка организации регулярных перевозок и непроведении конкурентных процедур, в соответствии с требованиями действующего законодательства **нарушившими** часть 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции».
2. Выдать Управлению городского хозяйства, транспорта и благоустройства

Администрации г. Элисты предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства, путем принятия мер, направленных на обеспечение привлечения перевозчиков, осуществляющих деятельность по перевозке пассажиров и багажа автомобильным транспортом, по регулярным муниципальным маршрутам г. Элисты в установленном законом порядке.

3. Передать материалы дела уполномоченному должностному лицу Калмыцкого УФАС России для решения вопроса о возбуждении административного производства в соответствии с Кодексом РФ об административных правонарушениях.

Председатель Комиссии

Члены комиссии

Решение антимонопольного органа может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня принятия решения. Решение территориального антимонопольного органа может быть также обжаловано в коллегиальный орган федерального антимонопольного органа.

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