

РЕШЕНИЕ

Ростов-на-Дону

Резолютивная часть решения оглашена «17» февраля 2011г.

В полном объеме решение изготовлено «28» февраля 2011г.

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

Председатель Комиссии: Коренченко К.А. – зам. руководителя - начальник отдела контроля органов власти;

Члены Комиссии: Частников В.Л. - заместитель начальника отдела контроля органов власти;

Кочарян – старший специалист 3-го разряда отдела контроля органов власти;

Рабаев В.Р. – специалист –эксперт отдела контроля за соблюдением антимонопольного законодательства

рассмотрев дело № 1381/04 по признакам нарушения Муниципальным учреждением «Департамент транспорта» гор. Ростова-на-Дону (344007, гор. Ростов-на-Дону, ул. Б. Садовая, 47) ч.1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – ФЗ «О защите конкуренции»), в присутствии:

- представителя Муниципального учреждения «Департамент транспорта» гор. Ростова-на-Дону <...>,

УСТАНОВИЛА:

В Ростовское УФАС России 02.12.2010г. (вх. № 16266) поступило поручение Прокуратуры Ростовской области с приложением материалов проверки деятельности Администрации гор. Ростова-на-Дону при организации пассажирских перевозок, с целью установления признаков нарушения антимонопольного законодательства.

Из названного поручения прокуратуры Ростовской области и названных материалов проверки следует, что на основании постановления Мэра гор. Ростова-на-Дону от 17.06.2005г. № 841 «О проведении конкурса на осуществление пассажирских перевозок автобусами на маршрутах гор. Ростова-на-Дону» МУ «Городское управление транспорта» гор. Ростова-на-Дону был проведен конкурс на право осуществления пассажирских перевозок автобусами на маршрутах гор. Ростова-на-Дону (далее по тексту – Конкурс).

Согласно сведениями Прокуратуры Ростовской области, по результатам проведения названного конкурса заключены договоры на выполнение пассажирских перевозок автобусами на маршрутах гор. Ростова-на-Дону со сроком действия три года. После истечения трехлетнего срока заключены дополнительные соглашения, в соответствии с которыми срок действия заключенных ранее договоров неоднократно продлевался.

Кроме того, согласно сведениями Прокуратуры Ростовской области Муниципальным учреждением «Департамент транспорта» гор. Ростова-на-Дону (далее по тексту – МУ «Департамент транспорта» гор. Ростова-на-Дону) без проведения торгов были заключены договоры на выполнение пассажирских перевозок автобусами на маршрутах гор. Ростова-на-Дону.

Названные обстоятельства послужили основанием для возбуждения настоящего дела.

В ответ на определение МУ «Департамент транспорта» гор. Ростова-на-Дону представило документы и информацию, из которых следует, что в законодательстве Российской Федерации и Ростовской области нет ни одного императивного требования о заключении органами местного самоуправления муниципальных образований договоров на осуществление регулярных перевозок пассажиров и багажа городским пассажирским транспортом общего пользования в городском сообщении путем проведения торгов в форме конкурса, а также о допуске хозяйствующих субъектов на рынок по транспортному обслуживанию населения на конкурсной основе.

Кроме того, МУ «Департамент транспорта» гор. Ростова-на-Дону сообщает, что на момент продления договоров на осуществление регулярных перевозок пассажиров и багажа городским пассажирским транспортом общего пользования в городском сообщении в действующем законодательстве Российской Федерации, в том числе антимонопольном законодательстве, а также законодательстве Ростовской области и муниципальных правовых актах гор. Ростова-на-Дону отсутствовали специальные нормы, предусматривающие порядок изменения рассматриваемых договоров.

Также МУ «Департамент транспорта» гор. Ростова-на-Дону представлены договоры на выполнения пассажирских перевозок автобусами на маршрутах гор. Ростова-на-Дону, заключенные со следующими перевозчиками: ОАО «РГАТП-3», ЗАО «АТП-5», ОАО «РГАТП-1», ОАО «АТП-3», ООО ТК «Ростов-Авто», ООО «Авто-Лайн», ООО ТК «Транс-Экспресс», ООО РТК «Русэлтранс», Простым товариществом «Янтарь» (представлено ООО «Янтарь 1 Автоколона 1»; ООО «Янтарь 1»; ООО «Янтарь 1 Автоколона 4»; ООО «Янтарь 1 Автоколона 5»), а также договор на выполнение пассажирских перевозок автобусами на садо-огородных маршрутах, заключенный с МУП «Ростовпассажиртранс».

Вместе с тем, в отзыве МУ «Департамент транспорта» гор. Ростова-на-Дону заявил ходатайство о приостановлении рассмотрения дела в связи с тем, что на рассмотрении Арбитражного суда Ростовской области находится дело № А53-21860/2010, принятое к производству, в т.ч., по основаниям, изложенным в определении о назначении настоящего дела.

17.02.2011 г. выступивший на заседании Комиссии представитель МУ «Департамент транспорта» гор. Ростова-на-Дону поддержал заявленное ходатайство.

Комиссия, рассмотрев ходатайство МУ «Департамент транспорта» гор. Ростова-на-Дону, считает его подлежащим отклонению, т.к. согласно ч.ч. 1, 3 ст. 47 ФЗ «О защите конкуренции» отложение и приостановление рассмотрения дела является правом, но не обязанностью Комиссии, при этом в материалах настоящего дела имеется достаточно документов и информации для рассмотрения настоящего дела по существу.

Комиссия, изучив материалы настоящего дела, выслушав представителя МУ «Департамент транспорта» гор. Ростова-на-Дону, приходит к следующим выводам:

На основании постановления Мэра гор. Ростова-на-Дону от 17.06.2005г. № 841 «О проведении конкурса на осуществление пассажирских перевозок автобусами на маршрутах гор. Ростова-на-Дону» МУ «Городское управление транспорта» гор. Ростова-на-Дону был проведен Конкурс, по результатам которого были заключены договоры на выполнение пассажирских перевозок автобусами на маршрутах гор. Ростова-на-Дону с: ОАО «РГАТП-3», ЗАО «АТП-5», ОАО «РГАТП-1», ОАО «АТП-3», ООО ТК «Ростов-Авто», ООО «Авто-Лайн», ООО ТК «Транс-Экспресс», ООО РТК «Русэлтранс», Простым товариществом «Янтарь» (представлено ООО «Янтарь 1 Автоколона 1»; ООО «Янтарь 1»; ООО «Янтарь 1 Автоколона 4»; ООО «Янтарь 1 Автоколона 5») - со сроком действия три года. После истечения трехлетнего срока заключены дополнительные соглашения, в соответствии с которыми **срок действия данных договоров неоднократно продлевался без проведения публичных процедур.**

Также, МУ «Департамент транспорта» гор. Ростова-на-Дону были **предоставлены ряд автобусных маршрутов гор. Ростова-на-Дону без проведения публичных процедур, в т.ч. МУП «Ростовпассажиртранс».**

Вместе с тем, согласно ст. 17 Федерального закона от 08.08.2001 № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее по тексту – Закон № 128-ФЗ) лицензированию подлежит, в т.ч. деятельность по перевозке пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более восьми человек (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя).

При этом согласно ст. 2 Закона № 128-ФЗ под лицензией понимается специальное разрешение на осуществление конкретного вида деятельности при обязательном соблюдении лицензионных требований и условий, выданное лицензирующим органом юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю.

Таким образом, на территории Российской Федерации перевозку пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более восьми человек вправе осуществлять хозяйствующие субъекты, имеющие соответствующую лицензию.

Кроме того, согласно п.п. 1.7.,1.8. Правил организации пассажирских перевозок автомобильным транспортом в Ростовской области, утвержденных постановлением Главы Администрации РО от 18.07.2000 № 245 (далее по тексту - Правила организации пассажирских перевозок автомобильным транспортом в Ростовской области; действовавшие на момент заключения и продления вышеназванных договоров) перевозки пассажиров автомобильным транспортом на маршрутах всех категорий организуются заказчиком (организатором) пассажирских перевозок в соответствии с утвержденным заказом на осуществление пассажирских перевозок.

Организация (открытие) маршрута, утверждение его паспорта и расписания движения автотранспортных средств в отношении городских и пригородных (внутриобластных и садовых) маршрутов осуществляется органами местного самоуправления.

Согласно п.п.3.1.,3.2. Правил организации пассажирских перевозок автомобильным транспортом в Ростовской области взаимоотношения заказчика (организатора) пассажирских перевозок с перевозчиками и автовокзалами (автостанциями) строятся на договорной основе. На городских и внутрирайонных маршрутах - двусторонним договором между заказчиком (организатором) пассажирских перевозок и перевозчиком.

Таким образом, право на осуществление пассажирских перевозок по городским маршрутам на территории Ростовской области возникает после заключения соответствующего договора с организатором пассажирских перевозок.

Вместе с тем, согласно ч.1 ст.1 Гражданского кодекса РФ гражданское законодательство основывается на признании равенства участников регулируемых им отношений.

Согласно ч.1 ст.2 ФЗ «О защите конкуренции» антимонопольное законодательство Российской Федерации основывается на Конституции Российской Федерации, Гражданском кодексе Российской Федерации и состоит из настоящего Федерального закона, иных федеральных законов, регулирующих отношения, указанные в статье 3 ФЗ «О защите конкуренции».

В соответствии с ч.2 ст. 1 ФЗ «О защите конкуренции» целями ФЗ «О защите конкуренции» являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков.

При этом согласно ст. 4 ФЗ «О защите конкуренции» под конкуренцией понимается соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

Таким образом, антимонопольное законодательство основывается на принципах равенства участников гражданских правоотношений и состязательности хозяйствующих субъектов на соответствующем товарном рынке.

В этой связи **предоставление права осуществление пассажирских перевозок по автобусным маршрутам гор. Ростова-на-Дону должно осуществляться способами, обеспечивающими равные условия доступа лиц имеющих соответствующие лицензии к осуществлению пассажирских перевозок по автобусным маршрутам гор. Ростова-на-Дону.**

Согласно Определения Верховного Суда РФ от 13.08.2008 № 67-Г08-8 конкурс, по своей юридической природе, направлен на стимулирование добросовестной конкуренции, расширение равных возможностей для участия физических и юридических лиц в данной сфере деятельности.

В свою очередь, предоставление названного права без проведения публичных процедур в приоритетном порядке, создает для лиц, которым предоставлено такое право, преимущественное положение, исключающее какую-либо возможность конкуренции иных перевозчиков, поскольку исключает свободный доступ перевозчиков на равных для всех условиях к осуществлению перевозок по городским маршрутам на территории Ростовской области (Определения Верховного Суда РФ: от 24.11.2010 № 78-Г10-25; от 16.12.2009 № 78-Г09-40).

Кроме того, **продление вышеназванных договоров на новый срок является по своей сути заключением нового договора.**

В этой связи и учитывая вышеизложенное продление вышеназванных договоров, должно было осуществляться способами, обеспечивающими равные условия доступа лиц имеющих соответствующие лицензии к осуществлению пассажирских перевозок по автобусным маршрутам гор. Ростова-на-Дону.

Кроме того, п.1.2. Положения о формировании и выполнении заказа на осуществление пассажирских перевозок автомобильным транспортом в Ростовской области, утвержденного постановлением Главы Администрации РО от 18.07.2000 № 245 (далее по тексту – Положение;действовавшее на момент заключения и продления вышеназванных договоров) определено, что под заказом на осуществление пассажирских перевозок автомобильным транспортом в Ростовской области, в том числе ее муниципальных образованиях, понимается определяемый заказчиком (организатором) пассажирских перевозок необходимый объем выполнения транспортной работы по предоставлению населению полного спектра пассажирских автотранспортных услуг.

Вместе с тем, п.п. 3.1., 3.2. Положения установлено, что заказы на осуществление пассажирских автоперевозок размещаются посредством обязательного заключения договоров между заказчиком (организатором) пассажирских перевозок, перевозчиком и автовокзалом (автостанцией).

В случае, когда размещение заказа на осуществление пассажирских автоперевозок проводится среди нескольких перевозчиков, заказчик (организатор) пассажирских перевозок, по

результатам проводимого конкурса, определяет объем выполнения заказа каждым перевозчиком (маршруты и расписания движения, количество подвижного состава и т.д.).

Таким образом, **при наличии нескольких перевозчиков размещение заказа должно было осуществляться путем проведения конкурса.**

Вместе с тем, муниципальными правовыми актами гор. Ростова-на-Дону также предусматривалось проведение конкурса с целью наполнения маршрутной сети общественным пассажирским транспортом, осуществляющим перевозку пассажиров по согласованным тарифам, в рамках обеспечения выполнения заказа, а именно следующими муниципальными правовыми актами:

- Разделом 4 **Программы** развития городского пассажирского транспорта и транспортной инфраструктуры города Ростова-на-Дону на 2004-2006 гг., утвержденной решением Ростовской-на-Дону городской Думы от **24.02.2004 № 285**, согласно которому наполнение маршрутной сети общественным пассажирским транспортом, осуществляющим перевозку пассажиров по согласованным тарифам, в рамках обеспечения выполнения заказа производится заказчиком по итогам **открытого конкурса.**

- Разделом 4 **Программы** развития городского пассажирского транспорта и транспортной инфраструктуры города Ростова-на-Дону на 2007-2010 гг., утвержденной решением Ростовской-на-Дону городской Думы от **14.12.2006 № 215**, согласно которому допуск на маршрутную сеть общественного пассажирского транспорта, осуществляющего перевозку пассажиров по согласованным тарифам, в рамках обеспечения выполнения заказа производится заказчиком по итогам **открытого конкурса.**

- Разделом 3.1. **Долгосрочной городской целевой программы** развития городского пассажирского транспорта и транспортной инфраструктуры города Ростова-на-Дону на 2007-2010 гг., утвержденной постановлением Администрации г. Ростова-на-Дону от **30.07.2009 № 555**, согласно которому допуск на маршрутную сеть общественного пассажирского транспорта, осуществляющего перевозку пассажиров по согласованным тарифам, в рамках обеспечения выполнения заказа производится заказчиком по итогам **открытого конкурса.**

При этом названной Программой на 2004-2006г.г. определено, что конкурсная процедура должна осуществляться не менее 1 раза в три года (или при необходимости при существенном изменении маршрутной сети или высвобождении маршрутов).

Названными Программой на 2007-2010г.г. и Долгосрочной целевой программой на 2007-2010г.г. также определено, что конкурсная процедура должна осуществляться не менее 1 раза в пять лет (или при необходимости при существенном изменении маршрутной сети или высвобождении маршрутов).

Таким образом, заключение вышеназванных договоров, а также их продление без проведения публичных процедур в форме конкурса ограничило доступ хозяйствующих субъектов (перевозчиков), имеющих соответствующие лицензии, к осуществлению пассажирских перевозок по соответствующим автобусным маршрутам гор. Ростова-на-Дону, и соответственно ограничило конкуренцию на рынке пассажирских перевозок автомобильным транспортом гор. Ростова-на-Дону.

Согласно п.1 ст. 46 Устава гор. Ростова-на-Дону, принятого решением Ростовской-на-Дону городской Думы от 09.04.1996 № 211 (далее по тексту – Устав гор. Ростова-на-Дону) Администрация города в лице ее органов и внутренних подразделений реализует исполнительно-распорядительные полномочия городского самоуправления под руководством и контролем Мэра как главы Администрации города, в т.ч. в области строительства, транспорта и связи, а именно следующие полномочия: создание условий для предоставления транспортных услуг, организация работы транспортных предприятий и организаций, находящихся в муниципальной собственности, осуществление контроля за работой транспортных предприятий и организаций, обслуживающих население города, организация оперативного управления движением общественного транспорта, утверждение маршрутов и графиков движения транспорта общего пользования, привлечение на договорных началах к транспортному обслуживанию населения предприятий и организаций, действующих на территории города.

Согласно Устава МУ «Департамента транспорта» гор. Ростова-на-Дону, утвержденного 12.07.2005г. МУ «Департамент транспорта» гор. Ростова-на-Дону является отраслевым органом управления Администрации гор. Ростова-на-Дону, осуществляющим управленческие, контрольные, надзорные и иные функции некоммерческого характера в области пассажирских перевозок и дорожного комплекса на территории гор. Ростова-на-Дону. Основными задачами МУ «Департамент транспорта» гор. Ростова-на-Дону является, в т.ч. осуществление межотраслевого руководства, управления и контроля за деятельностью общественного транспорта гор. Ростова-

на-Дону, осуществляющего пассажирские перевозки, независимо от форм собственности, а также создание условий для свободного развития рынка пассажирских перевозок на территории гор. Ростова-на-Дону и транспортного обеспечения населения города. **Основными функциями** МУ «Департамент транспорта» гор. Ростова-на-Дону является, в т.ч. осуществление функций заказчика в сфере работы транспорта общего пользования. **Основным видом деятельности** МУ «Департамент транспорта» гор. Ростова-на-Дону, в т.ч. является **организация проведения конкурсов** в сфере транспорта и транспортного обслуживания населения для распределения городского заказа на пассажирские перевозки; заключение и расторжение в установленном законом порядке договоров с пассажирскими предприятиями всех форм собственности на выполнение заказа на транспортное обслуживание населения города.

В связи с изложенным, в действиях МУ «Департамент транспорта» гор. Ростова-на-Дону, выразившихся в заключении и продлении договоров на выполнение пассажирских перевозок автобусами на маршрутах гор. Ростова-на-Дону без проведения торгов, содержатся нарушения ч.1 ст. 15 ФЗ «О защите конкуренции», согласно которой органам местного самоуправления запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Руководствуясь ст. 23, ч.1 ст. 39, ч.1 -4 ст.41, ч.1 ст.49 ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать МУ «Департамент транспорта» гор. Ростова-на-Дону нарушившим ч.1 ст. 15 ФЗ «О защите конкуренции».

2. Выдать МУ «Департамент транспорта» гор. Ростова-на-Дону предписание о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции, а именно:

- организовать и провести конкурс в сфере транспорта и транспортного обслуживания для распределения городского заказа на пассажирские перевозки по автобусным маршрутам гор. Ростова-на-Дону.

Председатель Комиссии: К.А. Коренченко

Члены Комиссии: В.Л. Частников, О.С. Кочарян, В.Р. Рабаев

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.

Привлечение к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации, не освобождает от обязанности исполнить решение антимонопольного органа.

ПРЕДПИСАНИЕ № 62/04

о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции

«17» февраля 2011 г.

г. Ростов-на-Дону

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

Председатель Комиссии: Коренченко К.А. – зам. руководителя - начальник отдела контроля органов власти;

Члены Комиссии: Частников В.Л. - заместитель начальника отдела контроля органов власти;

Кочарян – старший специалист 3-го разряда отдела контроля органов власти;

Рабаев В.Р. – специалист –эксперт отдела контроля за соблюдением антимонопольного законодательства,

руководствуясь ст. 23, ч. 1 ст. 39, ч. 4 ст. 41, ст. 50 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-

ФЗ «О защите конкуренции» (далее по тексту – ФЗ «О защите конкуренции») на основании своего решения от 17.02.2011 г. по делу № 1381/04 о нарушении Муниципальным учреждением «Департамент транспорта» гор. Ростова-на-Дону (344007, гор. Ростов-на-Дону, ул. Б. Садовая, 47) ч.1 ст. 15 ФЗ «О защите конкуренции»,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

Муниципальному учреждению «Департамент транспорта» гор. Ростова-на-Дону **в срок до 20.09.2011г.** прекратить нарушение ч.1 ст. 15 ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся в заключении и продлении договоров на выполнение пассажирских перевозок автобусами на маршрутах гор. Ростова-на-Дону без проведения торгов, а именно:

- организовать и провести конкурс в сфере транспорта и транспортного обслуживания для распределения городского заказа на пассажирские перевозки по автобусным маршрутам гор. Ростова-на-Дону.

О выполнении настоящего предписания сообщить в Ростовское УФАС России не позднее пяти дней со дня его выполнения.

Председатель Комиссии: К.А. Коренченко

Члены Комиссии: В.А. Частников, О.С. Кочарян, В.Р. Рабаев

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.