

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об обстоятельствах дела № 061/01/17-917/2020

22.09.2020

г. Ростов-на-Дону

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ростовской области (далее - Ростовское УФАС России) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

рассмотрев дело № 061/01/17-917/2020 по признакам нарушения администрацией г. Новочеркасска (далее – Администрация) ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – ФЗ «О защите конкуренции»),

в присутствии представителя Администрации – <...>;

в присутствии представителей ООО ТК «Новочеркасск» - <...>;

в отсутствие иных лиц, участвующих в деле, извещенных надлежащим образом,

УСТАНОВИЛА:

В Ростовское УФАС России поступило обращение ООО «Аксай-Авто» (вх. № 533 от 14.01.2020) о наличии в действиях Администрации признаков нарушения антимонопольного законодательства при внесении изменений в реестр маршрутов в отношении следующих маршрутов: № 1 «Терапевтический корпус/ Автовокзал – Ж/Д вокзал»; № 2 «Азовский рынок – мкр. Соцгород (через ОАО «НЗСП»).

На основании изложенного издан приказ Ростовского УФАС России от 14.04.2020 № 152 о возбуждении дела и создании Комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения Администрацией ч. 1 ст. 17 ФЗ «О защите конкуренции».

Определением Ростовского УФАС России от 17.04.2020 рассмотрение настоящего дела назначено на 04.06.2020; к участию в его рассмотрении привлечены: ООО «Аксай-Авто» – в качестве заявителя; Администрация - в качестве ответчика; ООО ТК «Новочеркасск» - в качестве заинтересованного лица.

Определением Ростовского УФАС России от 04.06.2020 срок рассмотрения дела продлен до 17.12.2020; рассмотрение дела отложено на 30.06.2020 в связи с необходимостью получения необходимой информации и доказательств.

В ходе рассмотрения настоящего дела в Ростовское УФАС России поступило обращение ИП <...> (вх. № 12065 от 29.06.2020) о наличии в действиях Администрации признаков нарушения антимонопольного законодательства при внесении изменений в реестр маршрутов в отношении следующих маршрутов: № 1 «Терапевтический корпус/ Автовокзал – Ж/Д вокзал»; № 2 «Азовский рынок – мкр. Соцгород (через ОАО «НЗСП»); № 15 «мкр. Татарка – Универмаг» (будние дни), № 34 «мкр. Татарка – Азовский рынок» (выходные и праздничные дни), № 5 «пер. Малый – ул. Никольского А.А.» (кроме выходных и праздничных дней), № 7 «мкр. Ключевое – Дом офицеров», № 17 «Азовский рынок – пос. Бурляевка» (через мкр. Восточный, через ТЦ «Лента»), № 3 «Азовский рынок – мкр. Соцгород» (через ООО «ПК «НЭВЗ»), № 25 «Автовокзал – мкр. Соцгород» (через ООО «ПК «НЭВЗ»), № 23 «Автовокзал – мкр. Соцгород» (через ОАО «НЗСП», через ТЦ «Лента»), № 125 «Автовокзал – мкр. Донской», № 13 «мкр. Донской – ПАО «ОГК-2 «НЧГРЭС» (будние дни), № 33 «Автовокзал – ул. Котовского» (через ООО «ПК «НЭВЗ»).

Определением Ростовского УФАС России от 30.06.2020 рассмотрение дела отложено на 31.07.2020 в связи с необходимостью получения необходимой информации и доказательств; к участию в его рассмотрении привлечен ИП <...> – в качестве заявителя.

Определением Ростовского УФАС России от 31.07.2020 рассмотрение дела отложено на 22.09.2020 в связи с необходимостью получения необходимой информации и доказательств.

В связи с производственной необходимостью приказом Ростовского УФАС России от 22.09.2020 № 362 состав Комиссии изменен.

Анализ представленных материалов показал следующее.

Порядок организации и проведения конкурса на право получения свидетельства об осуществлении перевозок по муниципальным маршрутам регулярных перевозок регламентируется Федеральным законом от 13.07.2015 г. № 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» (далее – Закон № 220-ФЗ).

18.04.2018 Организатор торгов в лице Администрации разместил на официальном сайте www.novochgrad.ru, а также в газете «Новочеркасские ведомости» № 8 (511) извещение о проведении открытого конкурса на право осуществления перевозок по одному или нескольким муниципальным маршрутам регулярных перевозок по нерегулируемым тарифам и конкурсную документацию, включающую 29 маршрутов (лоты №№ 1, 2, 4).

Протоколом рассмотрения заявок на участие в открытом конкурсе от 06.06.2018 единственным участником конкурса по всем лотам признано ООО ТК «Новочеркасск» на основании чего принято решение о выдаче ему свидетельств об осуществлении перевозок и карт маршрутов.

Согласно ч. 1 ст. 12 Закона № 220-ФЗ порядок установления, изменения, отмены муниципальных маршрутов регулярных перевозок, межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок (в том числе порядок рассмотрения заявлений юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, участников договора простого товарищества об установлении, изменении либо отмене данных маршрутов, а также основания для отказа в установлении либо изменении данных маршрутов, основания для отмены данных маршрутов) устанавливается с учетом положений настоящего Федерального закона:

1) в отношении муниципальных маршрутов регулярных перевозок - законами или иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя либо муниципальными нормативными правовыми актами.

Приложением № 4 к Постановлению Администрации г. Новочеркаска от 25.05.2016 № 913 «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом» установлено Положение о порядке установления, изменения, отмены муниципальных маршрутов регулярных перевозок в городе Новочеркасске (далее – Положение).

Согласно п. 2.6 Положения инициаторами изменения муниципальных маршрутов регулярных перевозок могут выступать Организатор или перевозчики (далее - инициаторы изменения маршрута).

Изменение муниципального маршрута регулярных перевозок осуществляется Организатором на основании обращения инициатора изменения маршрута.

При условии положительного рассмотрения городской комиссией вопроса об изменении маршрута Организатор принимает решение об изменении маршрута и вносит сведения об измененном маршруте в реестр муниципальных маршрутов регулярных перевозок на территории города Новочеркаска в порядке, предусмотренном приложением № 5 к настоящему постановлению.

Муниципальный маршрут регулярных перевозок считается измененным со дня внесения соответствующей записи в реестр муниципальных маршрутов регулярных перевозок на территории города Новочеркаска.

В ноябре-декабре 2019 года в Администрацию поступили обращения ООО ТК «Новочеркасск» по вопросу изменения класса либо уменьшения количества транспортных средств на муниципальных маршрутах регулярных перевозок с предоставлением права льготного проезда для федеральных и региональных льготных категорий граждан.

Руководствуясь ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», п. 3.1.4. Положения о городской комиссии по организации пассажирских перевозок автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, утвержденного Постановлением Администрации г. Новочеркаска от 25.05.2016 № 913, Администрацией г. Новочеркаска принято решение об изменении ряда маршрутов, а именно:

- маршрут № 1 «Терапевтический корпус/ Автовокзал – Ж/Д вокзал» с 7 единиц ТС

большого класса и 3 ТС малого класса на 6 единиц среднего класса и 4 единицы ТС малого класса;

- маршрут № 15 «мкр. Татарка – Универмаг» (будние дни) с 1 единицы ТС среднего класса на 1 единицу ТС малого класса;

- маршрут № 34 «мкр. Татарка – Азовский рынок» (выходные и праздничные дни) с 1 единицы ТС среднего класса на 1 единицу ТС малого класса;

- маршрут № 5 «пер. Малый – ул. Никольского А.А.» (кроме выходных и праздничных дней) с 1 единицы ТС среднего класса на 1 единицу ТС малого класса;

- маршрут №7 «мкр. Ключевое – Дом офицеров» с 1 единицы ТС среднего класса на 1 единицу ТС малого класса;

- маршрут №17 «Азовский рынок – пос. Бурляевка» (через мкр. Восточный, через ТЦ «Лента») с 1 единицы ТС среднего класса на 1 единицу ТС малого класса;

- маршрут № 1-А «Терапевтический корпус/ Автовокзал – Ж/д вокзал» (по ул. Пушкинской) с 5 единиц ТС среднего класса на 5 единиц ТС малого класса;

- маршрут № 2 «Азовский рынок – мкр. Соцгород (через ОАО «НЗСП») с 4 единиц ТС большого класса и 1 единицы ТС среднего класса на 1 единицу ТС большого класса и 4 единицы ТС среднего класса;

- маршрут № 3 «Азовский рынок – мкр. Соцгород» (через ООО «ПК «НЭВЗ») с 2 единиц ТС большого класса на 2 единицы ТС малого класса;

- маршрут №25 «Автовокзал – мкр. Соцгород» (через ООО «ПК «НЭВЗ») с 3 единиц ТС большого класса и 1 единицы ТС среднего класса на 2 единицы ТС большого класса и 1 единицы ТС среднего класса;

- маршрут № 23 «Автовокзал – мкр. Соцгород» (через ОАО «НЗСП», через ТЦ «Лента») с 3 единиц ТС малого класса на 2 единицы ТС малого класса;

- маршрут № 11 «Азовский рынок – мкр. Донской» (по пр. Ермака) с 2 единиц ТС большого класса и 3 единиц ТС среднего класса на 2 единицы ТС большого класса, 3 единицы ТС среднего класса и 2 единицы ТС малого класса;

- маршрут № 125 «Автовокзал – мкр. Донской» с 4 единиц ТС среднего класса на 3 единицы ТС малого класса;

- маршрут № 13 «мкр. Донской – ПАО «ОГК-2 «НчГРЭС» (будние дни) с 1 единицы ТС большого класса на 1 единицу ТС среднего класса;

- маршрут № 33 «Автовокзал – ул. Котовского» (через ООО «ПК «НЭВЗ») с 3 единиц ТС малого класса на 2 единицы ТС малого класса.

По общему правилу согласно положениям ст. 19 Закона № 220-ФЗ свидетельство об осуществлении перевозок по муниципальному маршруту регулярных перевозок и карты соответствующего маршрута выдаются по результатам открытого конкурса.

Предметом открытого конкурса в силу положений ч. 1 ст. 21 Закона № 220-ФЗ

является право на получение свидетельства об осуществлении перевозок по одному или нескольким муниципальным маршрутам регулярных перевозок.

Все маршруты регулярных перевозок, как следует из положений главы 4 Закона № 220-ФЗ сведены в реестр, который ведется уполномоченным органом местного самоуправления.

В соответствии со ст. 26 Закона № 220-ФЗ в реестр маршрутов регулярных перевозок включаются сведения, в том числе о количестве и классах транспортных средств, которые используются для перевозок по маршруту. Данные сведения о классах транспортных средств согласно требованиям ст.ст. 27, 28 Закона № 220-ФЗ также указываются в свидетельстве об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок и карте соответствующего маршрута.

Из совокупного толкования ч. 2 ст. 2, ч. 7 ст. 27 Закона № 220-ФЗ и п. 9 ст. 2 Федерального закона от 08.11.2007 № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта» следует, что свидетельство об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок может быть переоформлено, помимо прочего, в случае изменения маршрута регулярных перевозок, то есть изменения пути следования транспортных средств. Переоформление свидетельства в случае смены класса и количества транспортных средств законодательством не предусмотрено.

В данном случае в силу Закона № 220-ФЗ у органа местного самоуправления отсутствует право на изменение класса и количества транспортных средств, отраженного в свидетельстве об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок, полученном по результатам открытого конкурса, изменение классов и количества транспортных средств после проведения конкурса привело к изменению его предмета, что недопустимо в силу ч. 4 ст. 22 Закона № 220-ФЗ, и могло привести к ущемлению интересов потенциальных участников конкурса, опирающихся на требование о необходимости наличия транспортных средств определенного класса и количества, чем нарушены запреты, установленные ч. 1 ст. 17 ФЗ «О защите конкуренции», согласно которым при проведении торгов запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

Данная позиция подтверждается сложившейся судебной практикой: определение Верховного Суда РФ от 20.08.2018 по делу № А73-10567/2017.

Изменение класса и количества транспортных средств, являющегося критерием отбора заявок, после того как конкурс проведен, оценены поданные заявки, выбраны победители, не может быть признано правомерным, поскольку в случае указания в конкурсной документации при проведении конкурса по данным маршрутам не большого класса транспортных средств, а среднего, либо указания на возможность выбора участником конкурса между автобусами разного класса, количество поданных заявок отличалось бы от фактического, а результат конкурса был бы иным.

Действия Администрации по установлению количества и класса транспортных средств в конкурсной документации без проведения надлежащего обследования пассажиропотока и фактической потребности населения в необходимом количестве транспортных средств на маршрутах лишили возможности участия в

конкурсе перевозчиков, располагающих иными классами и количеством транспортных средств, которые фактически необходимы для обслуживания маршрута.

Таким образом, указанные действия Администрации содержат признаки нарушения ч. 1 ст. 17 ФЗ «О защите конкуренции».

При рассмотрении материалов антимонопольным органом проведен анализ состояния конкуренции в объеме, необходимом для принятия решения, в порядке, предусмотренном ч. 5.1 ст. 45 ФЗ «О защите конкуренции» и Приказом ФАС России от 28.04.2010 г. № 220 «Об утверждении Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке».

Временной интервал исследования товарного рынка определен с апреля 2020 года по сентябрь 2020 года. Предмет торгов: право получения свидетельства об осуществлении перевозок пассажиров и багажа по муниципальным маршрутам регулярных перевозок по нерегулируемым тарифам в муниципальном образовании город Новочеркасск. Состав хозяйствующих субъектов: ООО ТК «Новочеркасск», ООО «Аксай-Авто», ИП <...>, ООО «Новочеркасские пассажирские перевозки», ООО «ДОН-Авто», ООО «ЮгСтройСнаб», ООО «Кварта», ООО «Автолайн».

Таким образом, Комиссия Ростовского УФАС России по рассмотрению дела № 061/01/17-917/2020 о нарушении антимонопольного законодательства, учитывая совокупность имеющихся доказательств, приходит к выводу о необходимости квалифицировать действия Администрации по ч. 1 ст. 17 ФЗ «О защите конкуренции».