

РЕШЕНИЕ

г. Ростов-на-Дону

Резолютивная часть решения оглашена «12» октября 2023 г.

В полном объеме решение изготовлено «__» октября 2023 г.

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

Председатель Комиссии <...>;

Члены Комиссии: <...>;

<...>

рассмотрев дело № 061/01/15-3481/2022 по признакам нарушения отделом ЖКХ, транспорта и благоустройства администрации г. Каменск-Шахтинского (далее – отдел, организатор торгов) ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

У С Т А Н О В И Л А:

Приказом Ростовского УФАС России от 17.08.2022 г. № 97/22 в отношении отдела возбуждено дело № 061/01/15-3481/2022 о нарушении антимонопольного законодательства.

Заявитель оспаривает действия организатора торгов, выразившиеся в формировании 1 лота, объединяющего в себе 25 маршрутов приводят к установлению излишнего требования к потенциальным участникам конкурса о наличии транспортных средств, оказывают негативное влияние на конкуренцию в сфере пассажирских перевозок, способствуя вытеснению с указанного рынка субъектов малого предпринимательства, не способных подать заявки на лот в целом и не имеющих достаточное количество транспортных средств.

Определением Ростовского УФАС России от 28.12.2022г. к участию в рассмотрении дела привлечены: МУП «Глубокинское ПАП» – заявитель, Отдел- в качестве ответчика, администрация г.Каменск-Шахтинского - в качестве заинтересованного лица.

02.02.2023 на заседании Комиссии Ростовского УФАС России представитель отдела заявила ходатайство о приостановлении рассмотрения настоящего дела, в связи с принятием Арбитражным судом Ростовской области искового заявления отдела по делу № А53-36850/2022 в котором просит отменить предупреждение, выданное антимонопольным органом.

Определением от 02.02.2023 г. производство по делу 061/01/15-3481/2022 приостановлено в связи с рассмотрением в Арбитражном суде Ростовской области дела №А53-36850/2022.

Согласно пункту 1 части 3 статьи 47 Закона о защите конкуренции рассмотрение дела о нарушении антимонопольного законодательства приостанавливается на срок рассмотрения антимонопольным органом, судом, органами предварительного следствия другого дела, имеющего значение для рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Решение Арбитражного суда Ростовской области по делу №А53-36850/2022 вступило в законную силу.

Определением от 07.08.2023 производство по настоящему делу возобновлено. 31.08.2023г. Комиссией Ростовского УФАС России принято заключение об обстоятельствах настоящего дела.

Определением Ростовского УФАС России от 31.08.2023г. рассмотрение дела отложено на 12.10.2023г. в связи с принятием Комиссией заключения об обстоятельствах дела.

Возражений на заключение об обстоятельствах дела в Ростовское УФАС России не поступало.

Комиссия Ростовского УФАС России, изучив материалы настоящего дела, пришла к следующим выводам:

Отношения по организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом (далее - регулярные перевозки), в том числе отношения, связанные с установлением, изменением, отменой маршрутов регулярных перевозок, допуском юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к осуществлению регулярных перевозок, использованием для осуществления регулярных перевозок объектов транспортной инфраструктуры, а также с организацией контроля за осуществлением регулярных перевозок регулируются Федеральным законом от 13.07.2015 N 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 об организации перевозок).

Предмет конкурса, порядок проведения конкурса, требования к содержанию извещения о проведении открытого конкурса регламентируются статьями 21 - 24 Закона об организации перевозок.

Согласно части 1 статьи 21 Закона об организации перевозок предметом открытого конкурса является право на получение свидетельства об осуществлении перевозок по одному или нескольким муниципальным маршрутам регулярных перевозок, межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок или смежным межрегиональным маршрутам регулярных перевозок. Открытый конкурс проводится уполномоченным органом исполнительной власти субъекта РФ или уполномоченным органом местного самоуправления, установившими соответствующие маршруты (часть 2 статьи 21 Закона об организации перевозок). В извещении о проведении открытого конкурса указываются в том числе предмет открытого конкурса (пункт 2 части 22 Закона об организации перевозок).

Извещение может включать в себя иные предусмотренные законом субъекта РФ, муниципальными нормативными правовыми актами не указанные в части 2 статьи 22 Закона об организации перевозок сведения.

К участию в открытом конкурсе допускаются юридические лица, индивидуальные предприниматели, участники договора простого товарищества, соответствующие следующим требованиям, в том числе принятие на себя обязательства в случае предоставления участнику открытого конкурса права на получение свидетельства об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок подтвердить в сроки, определенные конкурсной документацией, наличие на праве собственности или ином законном основании транспортных средств, предусмотренных его заявкой на участие в открытом конкурсе (пункт 2 части 1 статьи 23 Закона об организации перевозок).

Порядок подтверждения наличия у участника открытого конкурса транспортных средств, предусмотренных его заявкой на участие в открытом конкурсе, устанавливается конкурсной документацией (часть 11 статьи 24 Закона об организации перевозок).

Применительно к ст. 166, 168 Гражданского кодекса Российской Федерации под публичными интересами, в частности, следует понимать интересы неопределенного круга лиц, обеспечение безопасности жизни и здоровья граждан, а также обороны и безопасности государства, охраны окружающей природной среды. Сделка, при совершении которой был нарушен явно выраженный запрет, установленный законом, является ничтожной как посягающая

на публичные интересы.

На основании п. 1 ст. 422 Гражданского кодекса РФ договор должен соответствовать обязательным для сторон правилам, установленным законом и иными правовыми актами (императивным нормам), действующим в момент его заключения.

Согласно положениям статьи 19 Закона об организации перевозок по общему правилу свидетельство об осуществлении перевозок по муниципальному маршруту регулярных перевозок, межмуниципальному маршруту регулярных перевозок, смежному межрегиональному маршруту регулярных перевозок и карт соответствующего маршрута выдаются по результатам открытого конкурса. Частью 3 статьи 19 Закона об организации перевозок установлено, 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, в том числе, после наступления предусмотренных пунктами 1 и 2 части 1 статьи 29 Закона об организации перевозок 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. Положениями части 6 статьи 19 Закона об организации перевозок императивно предусмотрено, что 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.

Извещение о проведении торгов размещено организатором торгов на сайте Администрации г.Каменск-Шахтинского.

Конкурсная документация по проведению настоящего конкурса разработана и утверждена отделом жилищно-коммунального хозяйства, транспорта и благоустройства Администрации г. Каменск-Шахтинского, на основании постановления Администрации г. Каменск-Шахтинского от 08.12.2021г. №856 «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом на территории муниципального образования «Город Каменск-Шахтинский» (далее – Порядок), принятое во исполнение положений, предусмотренных Законом об организации перевозок.

Согласно конкурсной документации на открытый конкурс выставлен лот № 1, в который включено 25 маршрутов:

№

п/п	Порядковый номер маршрута регулярных перевозок	Наименование маршрута	Вид регулярных перевозок	Транспортные средства	Характеристики	
				Вид	Класс	Кол-во,

Ед.

1	1	Ж/д вокзал-Автовокзал-Лесхоз	РПНТ	Автобус	М-2	4	Наличие системы оплаты проезда
---	---	------------------------------	------	---------	-----	---	--------------------------------

2	1-д	ж/д вокзал-Лесхоз	РПНТ	Автобус	М-2	3	Наличие системы оплаты проезда
---	-----	-------------------	------	---------	-----	---	--------------------------------

3	2	ж/д вокзал-Автовокзал-Лесхоз	РПНТ	Автобус	М-2	2	Наличие системы
---	---	------------------------------	------	---------	-----	---	-----------------

оплаты проезда

- | | | | | | | | |
|----|------|---|------|---------|-----|---|--------------------------------|
| 4 | 2-д | ж/д вокзал-Автовокзал | РПНТ | Автобус | М-2 | 7 | Наличие системы оплаты проезда |
| 5 | 3 | Парк Маяковского –п.Южный | РПНТ | Автобус | М-2 | 1 | Наличие системы оплаты проезда |
| 6 | 5 | Комбинат-Машзавод | РПНТ | Автобус | М-3 | 1 | Наличие системы оплаты проезда |
| 7 | 6 | Набережная -Комбинат | РПНТ | Автобус | М-2 | 2 | Наличие системы оплаты проезда |
| 8 | 8-б | Маг.Нефтяник-Комбинат | РПНТ | Автобус | М-2 | 1 | Наличие системы оплаты проезда |
| 9 | 10 | ДК Гагарина- Водокачка- пос.Октябрьский | РПНТ | Автобус | М-2 | 1 | Наличие системы оплаты проезда |
| 10 | 12 | Ж/д вокзал-Лесхоз- сады «Надежда» | РПНТ | Автобус | М-2 | 1 | Наличие системы оплаты проезда |
| 11 | 13 | Автовокзал- сады «Геолог» | РПНТ | Автобус | М-2 | 1 | Наличие системы оплаты проезда |
| 12 | 15 | Автовокзал-ОАО «Каменскволокно» | РПНТ | Автобус | М-2 | 1 | Наличие системы оплаты проезда |
| 13 | 17 | Автовокзал-сады «Химик» | РПНТ | Автобус | М-2 | 1 | Наличие системы оплаты проезда |
| 14 | 18 | Автовокзал–ОАО «Каменскволокно» | РПНТ | Автобус | М-2 | 5 | Наличие системы оплаты проезда |
| 15 | 22 | ж/д вокзал-Лесхоз | РПНТ | Автобус | М-2 | 7 | Наличие системы оплаты проезда |
| 16 | 23 | РТС—мкр. Лиховской –пос. Локомотивный | РПНТ | Автобус | М-2 | 1 | Наличие системы оплаты проезда |
| 17 | 25 | Хлебозавод-Машзавод | РПНТ | Автобус | М-3 | 4 | Наличие системы оплаты проезда |
| 18 | 115 | ж/д вокзал (Каменс-Шахтинский)-АЗС Локомотивный | РПНТ | Автобус | М-3 | 3 | Наличие системы оплаты проезда |
| 19 | 8 | ж/д вокзал-ман. Нефтяник | РПНТ | Автобус | М-2 | 2 | Наличие системы оплаты проезда |
| 20 | 8-а | Автовокзал-Телевышка | РПНТ | Автобус | М-2 | 2 | Наличие системы оплаты проезда |
| 21 | 9 | ж/д вокзал- Ростовспецстрой | РПНТ | Автобус | М-2 | 2 | Наличие системы оплаты проезда |
| 22 | 14 | ж/д вокзал-пос.Южный- сады «Юбилейные» | РПНТ | Автобус | М-2 | 1 | Наличие системы оплаты проезда |
| 23 | 14-д | ж/д вокзал-пос. Южный | РПНТ | Автобус | М-2 | 1 | Наличие системы оплаты проезда |
| 24 | 24 | Пос.Южный - Автовокзал | РПНТ | Автобус | М-2 | 1 | Наличие системы оплаты проезда |
| 25 | 24-д | Пос.Южный-Автовокзал | РПНТ | Автобус | М-2 | 2 | Наличие системы оплаты проезда |

Порядок организации и проведения конкурса на право получения свидетельства об осуществлении перевозок по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок регламентируется Законом об организации перевозок.

Предметом открытого конкурса является право на получение свидетельств об осуществлении перевозок по одному или нескольким муниципальным маршрутам регулярных перевозок (ч. 1 ст. 21 Закона об организации перевозок).

Конкурсной документацией указано необходимое количество автобусов по маршрутам лота в количестве 57 автобусов.

Поскольку отделом в один лот объединены несколько маршрутов, а заявка подается на лот в целом (а не на отдельный маршрут), потенциальный участник конкурса, должен иметь на праве собственности или на ином законном основании минимальное количество транспортных средств для всего лота, либо принять на себя обязательства по приобретению таких транспортных средств в установленные сроки.

Следовательно, пределом входа хозяйствующего субъекта на товарный рынок пассажирских перевозок по указанному лоту является наличие у участника конкурса минимум 57 транспортных средств, в то время как по большинству маршрутов требуется от 1 до 7 транспортных средств.

Согласно ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

В данном случае, действия отдела, выразившиеся в принятии приказа №15-осн. от 23.05.2022 «О создании конкурсной комиссии по проведению открытого конкурса на право осуществления перевозок по муниципальным маршрутам регулярных перевозок по нерегулируемым тарифам и утверждению конкурсной документации и извещения о проведении открытого конкурса», которым утверждено извещение о проведении открытого конкурса», которым предусмотрено объединение в один лот 25 маршрутов регулярных перевозок по нерегулируемым тарифам приводят к установлению излишнего требования к потенциальным участникам конкурса о наличии дополнительных транспортных средств, оказывают негативное влияние на конкуренцию, которое выражается в вытеснении малых, экономически слабых хозяйствующих субъектов, не способных подать заявки на лот в целом и не имеющих достаточное количество автобусов.

Данное обстоятельство подтверждается также наличием всего 2 поданных заявок: ООО «Титан» и ООО «Интертек».

При этом согласно протоколу подведения итогов на участие в открытом конкурсе на право осуществления перевозок по муниципальным маршрутам регулярных перевозок по нерегулируемым тарифам заявка ООО «Титан» признана несоответствующей требованиям конкурсной документации, поскольку обществом в составе заявки представлен договор простого товарищества от 25.04.2022, заключенный с МУП «Глубокинское ПАТП», согласно которому вкладами участников является транспортные средства автобусы большого и малого класса в количестве 57 единиц, принадлежащие им на праве собственности и иных законных основаниях в отсутствие согласия собственника Комитета по управлению имуществом Каменского района на передачу в аренду и внесения в качестве вклада в уставный капитал простого товарищества указанных транспортных средств.

С 18.07.2022 свидетельства об осуществлении перевозок по одному или нескольким муниципальным маршрутам регулярных перевозок, равно как и карты маршрутов выданы ООО «Интертек».

В целях формирования единообразной практики применения положений ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд» письмом 02.10.2020 №ИА/85875/20 и от 05.11.22 №МЕ/96706/20 ФАС России определила критерии, которые свидетельствуют о формировании

лотов, не ограничивающих конкуренцию и количество участников торгов при организации перевозок по муниципальным, межмуниципальным маршрутам и смежным межрегиональным маршрутам. Так, пунктом 1.2 Письма установлено, что в случае, если численность населения муниципального образования более 50 тысяч человек, но не превышает 150 тысяч человек, все маршруты должны быть разделены не менее чем на 15 лотов.

При этом, исходя из содержания письма ФАС России от 05.11.2022 №МЕ/96706/20 следует, что действия заказчика по использованию данного критерия при формировании лотов на организацию регулярных перевозок в соответствии с ФЗ «Об организации перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в РФ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» не могут признаны нарушающими законодательство.

В случае, если заказчик не может сформировать лоты в соответствии с вышеуказанными критериями, не означает, что его действия по формированию лотов являются нарушением законодательства. Однако в таком случае требуется дополнительное рассмотрение сложившейся конкурентной среды на рынке, для чего заказчик вправе обратиться с приложением соответствующего обоснования в территориальный орган ФАС России для проведения консультаций по количеству лотов при проведении торгов на организацию регулярных перевозок.

В свою очередь при принятии решения об утверждении конкурсной документации отдел за консультациями в Ростовское УФАС России по вопросу целесообразности объединения в один лот 25 муниципальных маршрутов не обращался.

При этом в ответ на запрос отделом представлены письменные пояснения из которых следует, что объединение в один лот 25 имеющихся муниципальных маршрутов обусловлено наличием значительной части нерентабельных маршрутов, в связи с чем равнозначно распределить лоты не представляется возможным. Вместе с тем, документального подтверждения указанных доводов отделом в Ростовское УФАС России не представлено.

Согласно положению об отделе он является отраслевым (функциональным) органом Администрации города, обеспечивающим во взаимодействии с другими органами исполнительной власти, предприятиями и учреждениями проведение единой государственной политики в сфере ЖКХ, благоустройства, транспорта и охраны окружающей среды. Отдел является юридическим лицом.

Таким образом, в вышеуказанных действиях отдела, выразившихся в объединении в один лот 25 муниципальных маршрутов содержит нарушение ч.1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

При рассмотрении настоящего дела 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».

Определение временного интервала исследования товарного рынка.

Поскольку целью проведения анализа является оценка изменения (возможного изменения) состояния конкуренции на товарном рынке вследствие осуществления рассматриваемых действий, то в качестве временного интервала настоящего исследования определен период с 23.05.2022 (то есть с даты опубликования извещения о проведении торгов) по 28.12.2022 г. (на дату возбуждения настоящего дела).

Определение продуктовых и географических границ товарного рынка.

Продуктовые границы товарного рынка являются - перевозка пассажиров (код ОКВЭД 49.31).

К географическим границам исследуемого товарного рынка отнесены границы г. Каменск-Шахтинский, Ростовская область.

При изучении оценки изменений (возможного изменения) состояния конкуренции на рассматриваемом рынке антимонопольный орган пришел к выводам, что действия (бездействие) отдела привели (или могли привести) к устранению конкуренции в отношении хозяйствующего субъекта (в том числе, МУП «Глубокинское ПАП») на право получения свидетельств и заключения договоров об осуществлении перевозок по муниципальным маршрутам.

Согласно правовой позиции Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлении от 05.04.2011 № 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. На основании изложенного, Комиссия Ростовского УФАС России пришла к выводу о наличии в рассматриваемых действиях (бездействии) отдела нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, которое приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и (или) ущемлению интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности.

12.10.2023 отдел представил в антимонопольный орган приказ от 01.08.2023 №66-ос «О прекращении действия свидетельства об осуществлении перевозок по муниципальным маршрутам регулярных перевозок по нерегулируемым тарифам и карт маршрута регулярных перевозок и приеме заявок на осуществление перевозок по муниципальным маршрутам во временном (доконкурсном) порядке». Более того, отдел обратился с приложением соответствующего обоснования в Ростовское УФАС России для проведения консультаций по количеству лотов при проведении торгов на организацию регулярных перевозок.

Учитывая, что отделом отозваны свидетельства об осуществлении перевозок муниципальными маршрутами, выданных ООО «Интертек», а также действия отдела направлены на проведение конкурентных процедур, то необходимость в выдаче предписания, направленного на устранение допущенного нарушения, отсутствует.

Руководствуясь ст. 23, ч. 1 ст. 39, ч.ч. 1 - 4 ст. 41, ст. 48, ч. 1 ст. 49 Закон о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать отдел ЖКХ, транспорта и благоустройства администрации г. Каменск-Шахтинского нарушившим ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.
2. Не выдавать отделу ЖКХ, транспорта и благоустройства администрации г. Каменск-Шахтинского предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства, в связи с отсутствием оснований.
3. Передать уполномоченному должностному лицу материалы дела для принятия решения о возбуждении производства по делу об административном правонарушении.

Решение и предписание могут быть обжалованы в течение трех месяцев со дня их принятия в арбитражный суд.