



**ФЕДЕРАЛЬНАЯ
АНТИМОНОПОЛЬНАЯ СЛУЖБА
УПРАВЛЕНИЕ
Федеральной антимонопольной службы
по Орловской области**

ул. Салтыкова-Щедрина, 21, г. Орёл, ГСП, 302000
тел. (4862) 47-53-57, факс (4862) 76-44-60
e-mail: to57@fas.gov.ru

04.08.2016 № 2792/03

На № _____ от _____

Заказное с уведомлением о вручении

Администрация г. Орла
302028, г. Орёл, Пролетарская гора, 1

МУП «Трамвайно-троллейбусное предприятие»
города Орла
302005, г. Орёл, ул. Карачевская, 144

АО «РИЦ Орловской области»
302030, г. Орёл, ул. 2-я Курская, 34

**РЕШЕНИЕ
по делу №509-16/03 АЗ**

04.08.2016

г. Орёл

Резолютивная часть решения оглашена 03.08.2016.
В полном объеме решение изготовлено 04.08.2016.

Комиссия Орловского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председателя Комиссии: Бочкова С.А., и.о. заместителя руководителя – начальника отдела контроля закупок и антимонопольного контроля органов власти,

Членов Комиссии: Погодиной Е.Ю., главного специалиста-эксперта отдела контроля закупок и антимонопольного контроля органов власти; Гончаровой М.И., ведущего специалиста-эксперта отдела контроля закупок и антимонопольного контроля органов власти (далее - Комиссия),

в присутствии представителей:

ответчика по делу – администрации г. Орла (далее так же – Администрация):

Тишиной Е.В.,

заинтересованного лица - АО «РИЦ Орловской области» (далее так же – АО «РИЦ», Оператор): Дрогавцевой Д.А.,

в отсутствие представителей заявителя - МУП «Трамвайно-троллейбусное предприятие» города Орла (далее так же – МУП «ТПП», Заявитель, Предприятие),

рассмотрев дело №509-15/03АЗ, возбужденное по признакам нарушения Администрацией пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон «О защите конкуренции»),

УСТАНОВИЛА:

22.12.2015 в Управление Федеральной антимонопольной службы по Орловской области (далее – Орловское УФАС России, Управление) поступило заявление МУП «ТПП», в котором указано, что Положение о проездных билетах в

городе Орле, утвержденное постановлением Администрации от 09.09.2015 №3993 «Об утверждении Положения о проездных билетах в г. Орле и Порядка предоставления субсидий перевозчикам, осуществляющим перевозку пассажиров по социально-значимым маршрутам регулярных перевозок муниципальной маршрутной сети г. Орла» (далее - Положение), по мнению Предприятия, противоречит Правилам перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 14.02.2009 №112 «Об утверждении Правил перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом» (далее - Правила).

Заявитель полагал, что Положением исключена возможность использования месячного проездного билета на бумажном носителе, тогда как Правила такую возможность предусматривают. Предприятие считает, что установленная Положением возможность использования только электронного месячного проездного билета, является необоснованным препятствованием осуществлению деятельности МУП «ТТП».

24.12.2015 в соответствии с приказом Управления №278 в отношении Администрации по признакам нарушения пункта 2 части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции» было возбуждено дело №509-15/03АЗ (далее так же - дело).

Рассмотрение дела откладывалось, в рассмотрении дела объявлялся перерыв.

12.07.2016 в ходе рассмотрения дела, представитель ответчика по делу пояснил, что в настоящее время в Положение внесены изменения, определяющие, что билеты длительного пользования могут быть в форме электронных проездных билетов или проездных билетов на бумажной основе. Данные изменения в Положение внесены постановлением Администрации от 16.06.2016 №2645, и вступили в законную силу на момент заседания Комиссии. При этом, представители ответчика по делу поддержали, заявляемую ранее Администрацией позицию, об отсутствии в рассматриваемых действиях Администрации нарушения антимонопольного законодательства.

Представитель АО «РИЦ» поддержал ранее заявляемые доводы об отсутствии нарушения антимонопольного законодательства рассматриваемых действиях ответчика по делу.

В ходе заседания Комиссии, так же было рассмотрено ходатайство Предприятия, в котором указано, что в настоящее время, обстоятельства, нарушающие законные права и интересы МУП «ТТП», устранены, в связи с чем, Предприятие отзывает поданное им заявление о нарушении антимонопольного законодательства, послужившее основанием для возбуждения дела.

Комиссия, рассмотрев документы, имеющиеся в материалах дела, заслушав пояснения лиц участвующих в деле, пришла к выводу о наличии в рассматриваемых действиях Администрации пункта 2 части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции».

Частью 1 статьи 48.1 Закона «О защите конкуренции» установлено, что перед окончанием рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства при установлении в действиях (бездействии) ответчика по делу нарушения антимонопольного законодательства комиссия принимает заключение об обстоятельствах дела.

В соответствии с частью 3 статьи 48.1 Закона «О защите конкуренции», в случае принятия заключения об обстоятельствах дела, дело о нарушении антимонопольного законодательства подлежит отложению.

Частью 4 статьи 48.1 Закона «О защите конкуренции» установлено, что копия заключения об обстоятельствах дела направляется лицам, участвующим в деле, в течение пяти рабочих дней со дня вынесения определения об отложении рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства

На этом основании Комиссия пришла к выводу, что дело подлежит отложению, в целях составления и направления ответчику по делу заключения об обстоятельствах дела.

22.07.2016 Комиссией было составлено заключение об обстоятельствах дела, и направлено в адрес лиц, участвующих в рассмотрении дела. Рассмотрение дела было назначено до 03.08.2016.

03.08.2016 в ходе заседания Комиссии представитель ответчика по делу пояснил, что позиция Администрации об отсутствии в рассматриваемых действиях нарушения антимонопольного законодательства остается не измененной; письменные пояснения по делу в порядке части 5 статьи 48.1 Закона «О защите конкуренции» Администрация не составляла, в связи с полным изложением своей правовой позиции в ранее представленных в материалы дела пояснениях.

В свою очередь, представитель АО «РИЦ» огласил представленные 02.08.2016 письменные пояснения по делу в порядке части 5 статьи 48.1 Закона «О защите конкуренции», и так же подтвердил заявляемую ранее позицию об отсутствии в рассматриваемых действиях нарушения антимонопольного законодательства.

В связи с вышеизложенными обстоятельствами, Комиссия, заслушав пояснения представителей лиц участвующих в рассмотрении дела, изучив документы и сведения, имеющиеся в материалах дела, и принимая во внимание заключение об обстоятельствах дела от 27.08.2016, пришла к следующим **ВЫВОДАМ:**

1. Пунктом 1.1. Положения установлено следующее:

«Электронные проездные билеты» - билеты длительного пользования, в которых все реквизиты указаны в электронном виде.

«Транспортные карты» - вещественные носители электронных проездных билетов, представляющие собой микропроцессорные смарт-карты (как контактные, так и бесконтактные), предназначенные для регистрации факта проезда пассажира по электронному проездному билету.

При этом, пунктом 1.11 Положения (в первоначальной редакции) было установлено, что Билеты длительного пользования являются электронными проездными билетами.

Таким образом, пунктом 1.11 Положения (в первоначальной редакции) было определено, что билетами длительного пользования могут являться только «Электронные проездные билеты», что исключало возможность обращения билетов длительного пользования на бумажных носителях.

Однако, в пункте 1.8 Положения указано, что во всех транспортных средствах, осуществляющих пассажирские перевозки по социально значимым маршрутам, помимо разовых билетов и наравне с ними действуют билеты длительного пользования (то есть, «Электронные проездные билеты»),

предоставляющие право на неограниченное количество поездок в течение указанного срока действия, - билеты по форме №6 приложения №1 к Правилам.

Пунктом 2 статьи 2 Федерального закона от 08.11.2007 №259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта» (далее – Закон №259-ФЗ) определено, что билет - перевозочный документ, удостоверяющий заключение договора перевозки пассажира.

При этом, в соответствии с пунктом 4 статьи 20 Закон №259-ФЗ, допускается использование билетов с указанием части или всех реквизитов в электронном виде, если иное не установлено законодательством Российской Федерации.

Кроме того, пунктом 45 Правил так же установлено, что в случае использования билетов, в которых все реквизиты или их часть указаны в электронном виде, перевозчик при обращении к нему пассажира обязан предоставить ему информацию обо всех реквизитах билета, указанных в электронном виде, в том числе о сроке окончания действия билета и об оставшемся количестве поездок.

Таким образом, Закон №259-ФЗ допускает возможность использования билетов в электронной форме. Правила определяют порядок действий, в случаях использования билетов в электронном виде.

То есть Закон №259-ФЗ и Правила определяют возможность использования билетов в электронной форме, только как одну из форм таких билетов, и не устанавливают ограничений к видам таких форм.

Иными словами, Закон №259-ФЗ и Правила допускают возможность использования билетов длительного действия, как в электронной форме, так и в иных формах, например на бумажном носителе, тогда как пункт 1.11 Положения (в первоначальной редакции), исключал возможность обращения билетов длительного пользования на бумажных носителях.

Пунктом 2 части 1 статьи 15 Закон «О защите конкуренции» установлено, что органам местного самоуправления запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности запрещается необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами.

Таким образом, Администрация, приняв Положение (пункта 1.11 Положения (в первоначальной редакции) нарушила пункт 2 части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции», поскольку данные действия Администрации, приводили или могли привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, в том числе, необоснованному препятствованию осуществления деятельности хозяйствующего субъекта - МУП «ТТП», так как ограничивали его право на выпуск и реализацию проездных билетов длительного пользования на бумажном носителе.

2. Постановлением Администрации от 16.06.2016 №2645 (далее – Постановление №2645) в Положение были внесены изменения, в соответствии с которыми пункт 1.11 Положения был изложен в следующей редакции:

«Билеты длительного пользования могут быть в форме электронных проездных билетов или проездных билетов на бумажной основе».

Таким образом, в Положение были внесены изменения, в соответствии с которыми допускается возможность использования проездных билетов длительного пользования, как в электронной форме, так и на бумажных носителях.

Постановление №2645, на момент заседания Комиссии по рассмотрению дела, было надлежащим образом опубликовано и вступило в законную силу.

В связи с указанными обстоятельствами, Заявитель - МУП «ТТП», (утверждавший первоначально, что установление пункта 1.11 Положения (в первоначальной редакции) приводило к необоснованному препятствованию осуществления его деятельности), заявил ходатайство, в котором указано, что в настоящее время, обстоятельства, нарушающие законные права и интересы, устранены МУП «ТТП» в связи с принятием Постановления №2645, а следовательно, Предприятие отзывает поданное им заявление о нарушении антимонопольного законодательства, послужившее основанием для возбуждения дела.

Основания для прекращения рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства изложены в статье 48 Закона «О защите конкуренции».

Вместе с тем, Комиссия отмечает, что, такие основания как добровольное устранение нарушения антимонопольного законодательства (принятие Администрацией Постановления №2645) и отзыв заявления, послужившего основанием для возбуждения дела (ходатайство МУП «ТТП» об отзыве заявления), не являются основаниями для прекращения дела в соответствии со статьей 48 Закона «О защите конкуренции».

3. Кроме того, в ходе рассмотрения дела была установлена следующая схема взаимодействия органа местного самоуправления и хозяйствующего субъекта, имеющая признаки нарушения антимонопольного законодательства, применяемая, по данным Управления, во многих регионах Российской Федерации.

3.1. 24.12.2014 Администрацией было принято Постановление №5132 от 24.12.2014 «О порядке проведения открытого конкурса по выбору уполномоченной организации по обслуживанию автоматизированной системы оплаты проезда на маршрутах регулярных перевозок муниципальной маршрутной сети города Орла», в соответствии с которым, 18.03.2015 Администрацией был проведен соответствующий конкурс (далее - Конкурс).

На участие в конкурсе была подана 1 заявка – АО «Единый центр процессинга и биллинга Орловской области» (в настоящее время - АО «РИЦ»).

3.2. В соответствии с договором, заключенном по результатам проведения Конкурса (далее - Договор), АО «РИЦ» обязалось принять на себя функции оператора системы внедрения и функционирования автоматизированной системы оплаты проезда на маршрутах регулярных перевозок муниципальной маршрутной сети в г. Орле, и в том числе, осуществить следующие действия:

- осуществлять внедрение Системы с последующим предоставлением необходимого количества транспортных терминалов предприятиям транспорта общего пользования города Орла;
- предоставлять терминалы пополнения для сети выдачи и пополнения транспортных карт;
- обеспечивать выпуск, распространение и пополнение транспортных карт;

- осуществлять процессинг транзакций (контроль обращения карт) и взаиморасчеты (клиринг);
- осуществлять обработку информации с подготовкой отчетов для контроля и учета перевозки, выставления счетов и исключения обращения контрафактных электронных транспортных карт, учет перевозки граждан различных категорий.
- осуществить подписание с всеми перевозчиками, осуществляющими перевозку пассажиров по регулируемому тарифу. Организатор конкурса передает перечень перевозчиков победителю конкурса в день подписания протокола оценки и сопоставления конкурсных предложений.

Следует отметить, что в проекте Договора имелось следующее условие:

«3.2. Все затраты, понесенные Организацией на внедрение и сопровождение Системы в период действия Договора, выплачиваются транспортными предприятиями, осуществляющими перевозку пассажиров с использованием Системы Организации, выполняющей функции Оператора Системы, начиная с месяца следующего за месяцем окончания первого периода внедрения, по безналичному расчету. Комиссия является источником средств на выполнение Организацией возложенных на него функций Оператора Системы и возмещением Организации затрат на внедрение Системы».

Указанный пункт проекта Договора был исключен из Договора при его подписании, однако, в Договоре, как и в его проекте остался следующий пункт об оплате Договора:

«Договором так же установлен размер комиссии в процентах Оператору Системы от пополнения всех видов транспортных карт, устанавливается в размере 5 %».

Таким образом, по результатам проведения Конкурса между органом местного самоуправления – Администрацией и хозяйствующим субъектом – АО «РИЦ», был заключен Договор, в соответствии с которым АО «РИЦ» выполняет необходимые Администрации функции, а оплата данных услуг АО «РИЦ» осуществляется за счет перевозчиков, осуществляющих перевозку пассажиров по регулируемому тарифу, подписание договоров с которыми АО «РИЦ» должно осуществить в обязательном порядке.

3.3. 09.09.2015 Администрацией было принято Положение.

Из системного анализа Положения следует, что проезд в общественном транспорте г. Орла осуществляется, в том числе, на основании проездных билетов длительного пользования. Билеты длительного пользования являются электронными проездными билетами. Льготный проезд осуществляется по льготным проездным билетам.

Изготовление, выдача, продление, пополнение и обслуживание транспортных карт – проездных билетов осуществляются оператором Системы, то есть АО «РИЦ».

Перевозчики получают от Администрации субсидии за перевозку льготных категорий граждан, на основании данных, получаемых Администрацией от оператора Системы.

Следовательно, перевозчикам для получения от Администрации субсидии за перевозку льготных категорий граждан необходимо в обязательном порядке заключать соответствующие договоры с оператором Системы, то есть АО «РИЦ».

При этом, Положением, как и Договором, установлено, что оператор

Системы, то есть АО «РИЦ» получает из выручки от реализации электронных проездных билетов сумму агентского вознаграждения в размере 5%, на основании заключенного с каждым из Перевозчиков соглашения.

Важно отметить, что Положение распространяет свое действие на операции как с льготными, так не льготными (для граждан, организаций) проездными билетами, то есть проездными билетами на которые Администрация не выделяет перевозчикам субсидии.

Таким образом, Договор обязует АО «РИЦ» заключать соответствующие договора с перевозчиками, а Положение, в свою очередь, обязует перевозчиков подписать указанные договора с оператором Системы, при этом, как Договором, так и положением бремя оплаты услуг оператора системы возложено на перевозчиков, без их предварительного согласия.

Однако, что ввиду того, что описанные в пункте 3 мотивировочной части настоящего решения обстоятельства, не являлись основанием для обращения МУП «ТТП» с заявлением в антимонопольный орган, а так же, ввиду того, что указанное заявление Предприятия было им отозвано, Комиссия считает целесообразным, передать в установленном порядке материалы дела (в данной части) должностному лицу Управления, для полного и всестороннего рассмотрения данных обстоятельств на предмет наличия/отсутствия признаков нарушения антимонопольного законодательства.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49 Закона «О защите конкуренции» Комиссия,

РЕШИЛА:

1. Факт нарушения администрацией г. Орла пункта 2 части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции», признать.

2. Предписание об устранении выявленного нарушения антимонопольного законодательства не выдавать, в связи с устранением Администрацией выявленного нарушения антимонопольного законодательства до вынесения решения делу.

3. Вопрос об административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства администрацией г. Орла рассмотреть в установленном порядке, в соответствии с требованиями Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

4. Передать материалы дела должностному лицу Управления для рассмотрения в установленном порядке вопроса о наличии/отсутствии признаков нарушения антимонопольного законодательства в обстоятельствах, указанных в пункте 3 мотивировочной части настоящего решения.

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

Председатель Комиссии:

Члены Комиссии:

С.А. Бочков

Е.Ю. Погодина

М.И. Гончарова