

РЕШЕНИЕ

20 апреля 2010 года

г. Южно-Сахалинск

Комиссия управления Федеральной антимонопольной службы по Сахалинской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе:

Председатель комиссии: Тыченок Г.Н. – руководитель управления;

Члены комиссии:

Ли Я.Х. – начальник отдела контроля размещения государственного заказа и антимонопольного контроля органов власти;

Сокерчак А.В. – главный специалист-эксперт отдела контроля размещения государственного заказа и антимонопольного контроля органов власти;

рассмотрев дело № 05-4/10 по признакам нарушения администрацией муниципального образования «Холмский городской округ» (694620, Сахалинская область, г. Холмск, пл. Ленина, 4) ст.ст. 15, 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», в присутствии:

Седовой Л.Е. – индивидуального предпринимателя, свидетельство серия <...> ,
Русаква П.Н. – представителя НП «Содружество предпринимателей», доверенность от 29.03.2010 б/н,
Цамартова Э.Б. – представителя администрации МО «Холмский городской округ», доверенность от 05.04.2010 № 32,
Ким В.Е. – представителя администрации МО «Холмский городской округ», доверенность от 05.04.2010 № 33,
Новик С.Г. – представителя администрации МО «Холмский городской округ», доверенность от 24.03.2010 № 28,

УСТАНОВИЛА:

14 января 2010 года в Сахалинское УФАС России поступили заявления от индивидуального предпринимателя Седовой Л.Е. и некоммерческого партнерства «Содружество предпринимателей», из которых следовало, что администрацией муниципального образования «Холмский городской округ» (далее – Администрация) при проведении открытого конкурса на право заключения муниципального контракта по перевозке пассажиров пассажирским автомобильным транспортом на территории муниципального образования «Холмский городской округ» в 2010-2013 введены ограничения путем объединения всех городских маршрутов в один лот, что лишает возможности хозяйствующих субъектов, осуществляющих пассажирские перевозки, принять участие в объявленном конкурсе. Указанные действия администрации нарушают антимонопольное законодательство.

На основании заявлений 10 марта 2010 года управлением Федеральной антимонопольной службы по Сахалинской области было возбуждено дело № 05-4/10 в отношении Администрации по признакам нарушения ст.ст. 15, 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции).

На заседании Комиссии Седова Л.Е. пояснила, что предмет конкурса определен путем формирования трех лотов. В лот № 1 объединены все городские маршруты, поэтому для участия в конкурсе по лоту № 1 участнику необходимо иметь 37 единиц транспортных средств. В связи с тем, что индивидуальный предприниматель имеет только 10 единиц транспортных средств, перевозчик лишен возможности принять участие в объявленном конкурсе, несмотря на наличие у него лицензии на право осуществления пассажирских перевозок.

Представитель Администрации Новик С.Г. с доводами индивидуального предпринимателя не согласился, пояснив следующее.

Вышеуказанный конкурс проведен в соответствии с Положением о конкурсе владельцев автотранспорта на право осуществления регулярных маршрутных перевозок пассажиров в межмуниципальном пригородном и междугородном сообщении на территории Сахалинской области (далее – Положение), утвержденным постановлением администрации Сахалинской области от 27.06.2005 № 114-па «О порядке привлечения автотранспорта юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к регулярным маршрутным перевозкам пассажиров на территории Сахалинской области».

Согласно п. 1 указанного Положения предметом конкурса является право осуществления регулярных маршрутных перевозок пассажиров с разделением на лоты, включающие один или несколько маршрутов. Таким образом, данным Положением предусмотрена возможность объединения нескольких маршрутов в один лот.

В связи с тем, что в период с 2009 по 2010 транспортная дисциплина перевозчиков значительно снизилась, и в адрес Администрации поступило бесчисленное количество жалоб со стороны населения, Администрация приняла решение объединить городские маршруты в один лот.

На основании изложенного полагал, что нарушений Закона о защите конкуренции при проведении конкурса допущено не было.

Комиссия Сахалинского УФАС России, изучив материалы дела, выслушав пояснения Седовой Л.Е., представителей Администрации, а также представителя НП «Содружество предпринимателей», приходит к следующему.

1. В соответствии с п. 7 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа относится к вопросам местного значения городского округа.

Руководствуясь п. 7 постановления администрации Сахалинской области от 27.06.2005 № 114-па «О порядке привлечения автотранспорта юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к регулярным маршрутным перевозкам пассажиров на территории Сахалинской области», а также подп. 7 п. 2 ст. 9 Устава муниципального образования «Холмский городской округ» Администрация провела открытый конкурс на право заключения муниципального контракта по перевозке пассажиров пассажирским автомобильным транспортом на территории муниципального образования «Холмский городской округ» в 2010-2013.

В ходе анализа конкурсной документации названного конкурса Комиссия установила следующее.

Предметом конкурса является отбор юридических лиц, индивидуальных предпринимателей с целью предоставления права на создание условий по оказанию качественных транспортных услуг населению по перевозке пассажиров пассажирским автомобильным транспортом на территории муниципального образования «Холмский городской округ» 2010-2013 по 3 лотам:

Лот № 1:

Маршрут № 1 ул. Адмирала Макарова – Холмск Северный – Холмск Южный кафе «Минутка» - площадь Ленина – ул. Первомайская;

Маршрут № 2 ул. 60 лет Октября – площадь Ленина – ул. 60 лет Октября;

Маршрут № 4 ул. 60 лет Октября – площадь Ленина – ул. Киевская – площадь Ленина – ул. 60 лет Октября;

Маршрут № 5 площадь Ленина – Горбольница (ул. Мичурина);

Маршрут № 8 площадь Ленина – ул. Первомайская – ст. Кислородная – ул. 60 лет Октября;

Маршрут № 12 ул. 60 лет Октября – ул. Первомайская – площадь Ленина – ул. 60 лет Октября

Лот № 2:

Маршрут № 1 с. Чехов, (Ж/Д вокзал) – пионерский лагерь;

Лот № 3:

Пригородный маршрут № 165 Холмск – Костромское – Холмск;

Пригородный маршрут № 173 Холмск – Садовники – Холмск;

Пригородный маршрут № 164 Холмск – Люблино – Холмск;

Пригородный маршрут № 194 Холмск – Калинино – Холмск;

Пригородный маршрут № 167 Холмск – Чапаново – Холмск;

Пригородный маршрут № 172 Холмск – Чистоводное – Ожидасево – Холмск;

Пригородный маршрут № 174 Холмск – Пятиречье – Яблочный распадок – Холмск.

В соответствии с техническим заданием для обеспечения движения по маршрутам №№ 1, 2 по лоту № 1, участник конкурса должен располагать технически исправными автобусами в количестве не менее 8 единиц; для обеспечения движения по маршруту № 4 – автобусами в количестве не менее 4 и 3 единиц соответственно; для обеспечения движения по маршрутам №№ 5, 8 – автобусами в количестве не менее 3 единиц; для обеспечения движения по маршруту № 12 – автобусами в количестве не менее 11 единиц.

Таким образом, для участия в конкурсе по лоту № 1 участник должен располагать автобусами в количестве не менее 37 единиц; по лоту № 2 – не менее 2 единиц; по лоту № 3 – не менее 15 единиц.

Согласно сведениям управления государственного автодорожного надзора по Сахалинской области на территории Холмского городского округа зарегистрировано 99 организаций и индивидуальных предпринимателей, имеющих лицензии на осуществление перевозок пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более восьми человек. Из этого количества организаций имеют достаточное количество автобусов для обеспечения движения по одному городскому маршруту в рамках лота № 1: ООО «Холмское пассажирское автотранспортное предприятие» – 18 автобусов; ООО «Холмское пассажирское автотранспортное предприятие № 1» – 10; ИП Бугаев В.А. – 11; ЗАО «Росинка» – 11; ИП Седова Л.Е. – 9; ООО «Перевозчик» – 8; ИП Казаков С.Л. – 6; ИП Жертовский Е.В. – 3 автобуса; остальные предприниматели имеют по 1-2 автобуса.

Более того, Седова Л.Е. пояснила, что по результатам проведенного 20.01.2006 аналогичного конкурса она была признана победителем на право обслуживания городского маршрута № 8. Объявление Администрацией в 2009 году конкурса на вышеперечисленных условиях лишило индивидуального предпринимателя возможности принять участие в объявленном конкурсе в связи с отсутствием необходимого количества автобусов для обслуживания всех городских маршрутов, включенных в один лот.

Как установлено материалами дела и подтверждается представителями Администрации, на территории муниципального образования «Холмский городской округ» не зарегистрированы организации и индивидуальные предприниматели, имеющие лицензии на осуществление перевозок пассажиров автомобильным транспортом, обладающие автобусами в количестве 37 единиц и более.

Довод представителей Администрации о том, что объединение городских маршрутов в один лот необходимо для повышения ответственности владельцев пассажирского автотранспорта, направленной на укрепление транспортной дисциплины и более полного удовлетворения потребностей населения в качественных услугах по пассажирским перевозкам на территории муниципального образования «Холмский городской округ» Комиссия считает необоснованным.

Проведение конкурса на право осуществления перевозок пассажиров по установленным в соответствии с Постановлением № 114-па регулярным маршрутам производится в рамках административных правоотношений, возникающих между органами местного самоуправления и перевозчиками при реализации органами местного самоуправления своих полномочий по организации обслуживания населения автобусными перевозками. При этом конкурс, порядок проведения которого установлен Положением о конкурсе, утвержденным постановлением № 114-па, не должен противоречить единству экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в РФ, защиты конкуренции и созданию условий для эффективного функционирования товарных рынков (ст. 1 Закона о защите конкуренции).

В силу ст. 3 Закона о защите конкуренции закон распространяется на отношения, которые связаны с защитой конкуренции, в том числе с предупреждением и пресечением монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, и в которых участвуют российские юридические лица и иностранные юридические лица, организации, федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные осуществляющие функции указанных органов органы или организации, а также государственные внебюджетные фонды, Центральный банк Российской Федерации, физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели.

В соответствии с ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции органам местного самоуправления 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), в частности, запрещается необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами.

Таким образом, Администрация необоснованно объединила в составе лота № 1 все городские маршруты, что привело к ограничению и устранению конкуренции на рынке оказания услуг по перевозке пассажиров автомобильным транспортом на территории муниципального образования «Холмский городской округ».

2. В ходе рассмотрения дела Комиссией было установлено нарушение Администрацией ч. 1. ст. 17 Закона о защите конкуренции, согласно которой при проведении торгов запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, в том числе: нарушение порядка определения победителя торгов.

30.12.2009 в газете «Холмская панорама» опубликовано извещение о проведении вышеуказанного открытого конкурса. Также извещение было размещено на сайте www.gz.adm.sakhalin.ru.

Процедура вскрытия конвертов с заявками на участие в открытом конкурсе состоялась 01.02.2010, о чем составлен протокол вскрытия конвертов с заявками на участие в открытом конкурсе № 1/1.

Из протокола № 1/1 следует, что на участие в конкурсе по лоту № 1 поступили две заявки: заявка № 1 от ООО «Авто», заявка № 2 от ООО «Перевозчик»; по лоту № 2 – одна заявка от ООО «Холмское ПАТП»; по лоту № 3 – одна заявка от ООО «Холмское ПАТП».

Процедура рассмотрения заявок состоялась 05.02.2010, о чем составлен протокол рассмотрения заявок на участие в открытом конкурсе № 1/3 (далее – Протокол № 1/3), по результатам которой победителем по лоту № 1 была признана ООО

«Авто». В связи с тем, что по лотам № 1 и № 2 была подана одна заявка, открытый конкурс в отношении данных лотов признан несостоявшимся.

Согласно Положению о Единой комиссии по размещению заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд муниципального образования «Холмский городской округ» путем проведения конкурса, аукциона, запроса котировок цен на товары, работы, услуги, утвержденному постановлением заместителя главы администрации МО «Холмский городской округ» от 07.06.2008 № 537 в функции конкурсной комиссии входит рассмотрение, оценка и сопоставление конкурсных заявок, а также принятие решения о победителе конкурса.

В разделе 5 Положения к участникам конкурса установлены требования, в соответствии с которыми участники должны иметь:

- на правах собственности, аренды, хозяйственного ведения, лизинга и других законных основаниях достаточное количество подвижного состава (автобусов), оборудованного для осуществления регулярных пассажирских перевозок, соответствующего категориям маршрутов, зарегистрированного в органах ГИБДД и прошедшего государственный технический осмотр;

- государственную лицензию на право выполнения пассажирских перевозок автомобильным транспортом;
- подготовленный персонал водителей соответствующей квалификации, в том числе для работы на горных маршрутах;
- производственно-техническую базу, оснащенную оборудованием и инструментарием для проведения технического обслуживания и ремонта транспортных средств, или договор на выполнение указанных работ сторонней организацией.

Аналогичные требования предусмотрены п. 4.5. конкурсной документации.

Согласно п. 4.5.2 конкурсной документации к конкурсу не допускаются предприятия, организации индивидуальные предприниматели, не имеющие достаточного количества подвижного состава и трудовых ресурсов для полного осуществления пассажирских перевозок по лоту; транспортные средства которых не соответствуют по конструкции и техническому состоянию требованиям инструкции завода-изготовителя, имеют двери для посадки и высадки пассажиров с левой стороны; с правосторонним расположением рулевого управления.

Анализ заявки ООО «Авто» показал следующее.

В составе заявки содержатся документы и сведения, подтверждающие наличие транспортных средств, подготовленного персонала водителей соответствующей квалификации, а также наличие необходимой производственно-технической базы у индивидуальных предпринимателей - членов общественной организации.

Также имеются копии лицензий, на основании которых указанные индивидуальные предприниматели вправе выполнять перевозку пассажиров.

Сведения и документы, подтверждающие возможность выполнять перевозки пассажиров силами ООО «Авто», отсутствуют.

Более того, в силу своей организационно-правовой формы ООО «Авто» является общественной организацией. Согласно Уставу, утвержденному 19.11.2007 протоколом № 1 общего собрания, Холмская общественная организация автопредпринимателей «Авто» является основанной на членстве общественной организацией, созданной на основе деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан. Целью деятельности общественной организации является защита прав и интересов граждан – физических лиц – предпринимателей без образования юридического лица, занимающихся предпринимательской деятельностью: оказанием платных услуг населению – перевозкой пассажиров и грузов личным автотранспортом, при наличии лицензии.

Согласно Федеральному закону от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» общественные объединения могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению уставных целей, ради которых они созданы, и соответствующую этим целям.

Таким образом, конкурсная комиссия необоснованно допустила к участию в конкурсе ООО «Авто», и более того, признала победителем по лоту № 1 в нарушение положений раздела 5 Положения, подпункта 4.5.2 конкурсной документации.

Таким образом, действия Администрации при проведении открытого конкурса по отбору юридических лиц, индивидуальных предпринимателей с целью предоставления права на создание условий по оказанию качественных транспортных услуг населению по перевозке пассажиров пассажирским автомобильным транспортом на территории муниципального образования «Холмский городской округ» 2010-2013 г.г. нарушают ч. 1 ст. 17 Закона о защите конкуренции.

На основании изложенного, Комиссия, руководствуясь ст. 23, ч. 1 ст. 39, ч.ч. 1-4 ст. 41, ч. 1 ст. 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать факт нарушения администрацией муниципального образования «Холмский городской округ» п. 2 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, выразившегося в необоснованном препятствовании осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность по пассажирским перевозкам автомобильным транспортом, при проведении открытого конкурса на право заключения муниципального контракта по перевозке пассажиров пассажирским автомобильным транспортом на территории муниципального образования «Холмский городской округ» в 2010-2013, путем объединения в составе одного лота всех городских маршрутов.

2. Признать факт нарушения администрацией муниципального образования «Холмский городской округ» ч. 1 ст. 17 Закона о защите конкуренции, выразившегося в совершении действий, которые привели к ограничению конкурсной путем нарушения порядка определения победителей ограничении доступа хозяйствующим субъектам к участию в торгах.

3. Выдать администрации муниципального образования «Холмский городской округ» обязательное для исполнения предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.

Настоящее решение может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев со дня его принятия.