

Решение

по делу № 681 – ФАС 52 – ТР – 17 – 02/08 – 09

28 декабря 2009 года

г. Нижний Новгород

Резолютивная часть оглашена 18 декабря 2009 года.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Нижегородской области в составе:

- Гребнева Ю. Н. - председателя комиссии, заместителя руководителя управления;
- Валитова М.А. - члена комиссии, начальника отдела антимонопольного контроля;
- Камильской Л. А. - члена комиссии, главного специалиста-эксперта отдела антимонопольного контроля;
- Чувилиной М. Н. - члена комиссии, ведущего специалиста-эксперта отдела антимонопольного контроля,-

с участием:

- Кочнева А. А. - консультанта отдела автомобильного транспорта Департамента транспорта и связи Нижегородской области (доверенность от 27.10.2009);
- Лазарева С. Ю. - генерального директора ООО «Дзержинское пассажирское предприятие»;
- Алеевой А. З. - представителя ООО «Дзержинское пассажирское предприятие» по доверенности от 27.10.2009;
- Сидорова В. Г. - генерального директора ООО «Транслайн»;
- Костоусовой Н. - представителя ООО «Транслайн» по доверенности от 17.12.2009,-

рассмотрев дело по признакам нарушения частей 1, 2 статьи 17 Федерального закона «О защите конкуренции» в отношении Департамента транспорта и связи Нижегородской области,

установила:

15 июня 2009 года в Управление Федеральной антимонопольной службы по Нижегородской области поступило заявление Семахина Г. А., который изложил следующие обстоятельства.

В начале 2009 года Департаментом транспорта и связи Нижегородской области был проведён конкурс на право заключения договора на выполнение пассажирских перевозок по пригородному маршруту №Т-401К «Дзержинск-Нижний Новгород» в режиме маршрутного такси коммерческим автомобильным транспортом повышенной комфортности.

При этом, как полагал заявитель, ряд перевозчиков вообще не смогли принять участие в конкурсе, главным образом, потому, что для обеспечения перевозок требовалось предоставить транспорт повышенной комфортности, под определение которого, по мнению Семахина Г. А., не попадали автомобили типа ГАЗель.

В то же время по условиям конкурсной документации количество мест для сидения используемых транспортных средств не должно превышать 19, что, в свою очередь, препятствует допуску к участию в конкурсе владельцев автобусов большей вместимости.

В своем заявлении Семахин Г. А. привёл также ряд иных доводов и обстоятельств, свидетельствующих, по его мнению, о намерениях организатора перевозок предоставить право обслуживания населения по маршруту № Т-401к исключительно ООО «Транслайн» - победителю торгов.

Изложенное явилось одним из оснований для возбуждения в отношении Департамента транспорта и связи Нижегородской области дела по признакам нарушения части 2 статьи 17 Федерального закона «О защите конкуренции» в связи с не предусмотренным законодательством ограничением числа субъектов, участвующих в торгах.

В рамках рассмотрения упомянутого заявления установлено, что решение об организации нового маршрута № Т-401к по

направлению «8-ой микрор-н г. Дзержинска - ст. Канавинская г. Нижнего Новгорода» принято на заседании комиссии Департамента транспорта и связи Нижегородской области 14 января 2009 года и оформлено протоколом № 401-04-06/1.

С целью выявления перевозчика, который получит право работать на маршруте, объявлен открытый конкурс и сформулированы требования к претендентам исходя из данных о пассажиропотоке, пропускной способности дорог и иных необходимых для организации маршрута показателей.

При этом Конкурсной документацией предусмотрено следующее.

На конкурс выставлен 1 лот, требуемое количество транспортных средств – 10, пассажироместность – не более 19 мест, класс транспортных средств – малый, вид перевозок – маршрутное такси повышенной комфортности (см. извещение).

Соответственно лица, желающие участвовать в обозначенном конкурсе, должны соответствовать предъявляемым организатором перевозок квалификационным требованиям, в том числе по наличию необходимого и достаточного подвижного состава для обеспечения перевозок по маршруту, производственной базы, условиям технического обслуживания транспортных средств и иным предусмотренным действующим законодательством требованиям безопасности транспортного обслуживания.

Вскрытие конвертов с заявками назначено на 25 февраля 2009 года. Остальные даты проведения конкурсных процедур в рассматриваемой документации не отражены.

При условии допуска претендующих на право работы на маршруте перевозчиков к участию в конкурсе в соответствии с перечисленными требованиями комиссией по организации перевозок Департамента транспорта связи Нижегородской области производится оценка и сопоставление поступивших заявок и выявление победителя, предложившего лучшие условия перевозок.

При этом требования к материально-технической базе, которую намерен использовать перевозчик для организации своей деятельности на маршруте, позволяют выявить преимущества, которые получает участник конкурса, владеющий необходимым имуществом на праве собственности либо хозяйственного ведения (в сравнении с правом аренды либо иным законным основанием владения).

В частности, соотношения баллов исходя из рассматриваемых критериев таковы:

п. 2: наличие подвижного состава (по количеству баллов за единицу подвижного состава): 10 к 5;

п. 5 наличие производственной базы: 270 к 120;

наличие постов мойки: 40 к 20;

наличие административно-бытового корпуса: 20 к 10;

п. 6: наличие производства для выполнения ТО и ремонта: 70 к 30 и 70 к 30 соответственно.

Причем победителем конкурса по конкретному лоту может быть определено только одно лицо, с которым будет в установленном порядке подписан договор (с.8 конкурсной документации).

Более того, победителем конкурса может быть признано лишь то лицо, которое набрало более 540 баллов.

Установив, что различия, связанные с условиями владения производственными средствами на правах собственности (хозяйственного ведения) и аренды, не связаны с качеством транспортного обслуживания, уровнем безопасности и степенью комфортабельности перевозок, но вместе с тем влияют на итоговый выбор комиссией перевозчика – победителя, Нижегородское УФАС России, наряду с указанными выше основаниями, при рассмотрении настоящего дела оценивало соответствие конкурсной документации требованиям части 1 статьи 17 Федерального закона «О защите конкуренции».

Комиссией установлено, что 25 февраля 2009 года в 14-00 проведено вскрытие конвертов с заявками на участие в открытом конкурсе на право заключения договора на выполнение пассажирских перевозок по пригородному маршруту № Т-401К в режиме маршрутного такси коммерческим автомобильным транспортом повышенной комфортности (протокол от 25.02.2009 № 1). Согласно протоколу, на участие в конкурсе подали заявки 2 претендента: ООО «ДПП» и ООО «Транлайн». Протокол об итогах приема заявок и определении участников конкурса на право заключения договора на выполнение пассажирских перевозок по пригородному маршруту № Т-401К от 27.02.2009 № 2 подтверждает тот факт, что оба общества допущены к участию в конкурсе.

Затем, 11 марта 2009 года, составлен протокол № 3 оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе на право заключения договора на выполнение пассажирских перевозок по пригородному маршруту № Т-401К, из которого следует, что: а) ООО «ДПП» набрало 332, 63 балла, то есть не соответствует минимальным требованиям заказчика к перевозчику (количество баллов не должно быть менее 540); б) ООО «Транлайн» набрало 555, 64 балла.

В итоге, в соответствии с протоколом № 4 от 11 марта 2009 года о результатах конкурса на право заключения договора на выполнение пассажирских перевозок по пригородному маршруту № Т-401К ООО «Транлайн» признано победителем конкурса, данному обществу предложено передать проект договора для подписания.

На заседании комиссии Нижегородского УФАС России лицами, участвующими в деле, были даны следующие пояснения.

Так, прежде всего, представители Департамента транспорта и связи Нижегородской области (далее также – Департамент) сообщили, что перевозки «повышенной комфортности» являются новым видом перевозок, организуемым на территории региона, с целью повышения качества обслуживания пассажиров, использующих транспорт общего пользования.

Параллельно вновь открываемому маршруту № Т-401к действуют также маршруты № Т-307, Т-320, Т-201 и другие, которые позволяют удовлетворить потребность населения в перевозках с учётом интенсивности движения и результатов изучения пассажиропотока на данном направлении.

Действующее федеральное законодательство понятия «перевозок повышенной комфортности» не содержит, однако представители Департамента охарактеризовали такой вид перевозок использованием новых, более комфортных автотранспортных средств с высоким уровнем экологической безопасности двигателя ЕВРО-5, как правило, малого класса, более жёсткими требованиями к количеству перевозимых пассажиров (строго по количеству мест для сидения), уровню обслуживания, в том числе к содержанию салона автобусов в надлежащем виде.

Кроме того, с целью стимулирования перевозчиков к переходу на новый, более совершенный способ организации перевозок, для вновь открываемых видов маршрутов подобной категории установлен особый режим ценообразования в соответствии с постановлением Правительства Нижегородской области от 09.09.2009 № 648 «О тарифах на проезд пассажиров и провоз багажа автомобильным транспортом на маршрутах регулярного сообщения».

При этом, как пояснили представители ответчика, каких-либо специальных ограничений длины либо типа транспортных средств, используемых для осуществления перевозок «повышенной комфортности», не предполагалось, и в конкурсной документации не отражено, в связи с чем на обслуживание указанного маршрута № Т-401к могли претендовать и владельцы ГАЗелей, хотя последние такого намерения не выразили.

В части, касающейся особенностей оценки заявок, представлявшие Департамент лица пояснили, что, по их мнению, установление различного рода критериев и их значимости для итогов конкурса, находится полностью в компетенции организатора перевозок.

Мотивируя причины установления спорной зависимости между основанием владения имуществом, необходимым для перевозок, представители ответчика исходили из более стабильного, по их мнению, положения собственника на рынке при выполнении перевозок по сравнению с арендатором, что, в свою очередь, предполагает надёжность, должное качество и безопасность самих перевозок, выполняемых таким лицом.

Привлечённые в качестве заинтересованных лиц представители ООО «Транлайн» и ООО «Дзержинское пассажирское предприятие», основываясь на собственном опыте осуществления пассажирских перевозок, позицию Департамента поддержали, считая такие критерии стимулом для развития перевозчиков в профессиональном направлении, а равно повышения уровня ответственности перед пассажирами и организатором перевозок.

Дополнительно представители ООО «Дзержинское пассажирское предприятие» заявили, что претензий к ответчику в той части, которая касается выбора победителя конкурса по маршруту № Т-401к, не имеют и считают итоги конкурса законными и не подлежащими переоценке.

Изучив материалы дела, заслушав пояснения участвующих в его рассмотрении лиц, комиссия Нижегородского УФАС России приходит к следующему.

В целях удовлетворения потребностей населения в перевозках, повышения качества обслуживания, свободного развития рынка услуг, защиты прав потребителей этих услуг, реализации требований антимонопольного законодательства, сокращения расходов бюджета на покрытие убытков от пассажирских перевозок постановлением администрации Нижегородской области от 23 мая 1997 № 125 «Об организации пассажирских перевозок на территории Нижегородской области», действовавшим до 1 апреля 2009 года, принято Положение о порядке допуска владельцев частных автобусов к работе на пассажирских маршрутах общего пользования в Нижегородской области.

Согласно данному нормативному акту, в том случае, если возникает необходимость организации нового маршрута, заказчик в сфере перевозок объявляет открытый конкурс (п. 2.5. утверждённого Положения), предлагая тем самым перевозчикам получить право работы на этом маршруте.

При этом организатором перевозок определяются условия конкурсной документации с учётом потребности в перевозках и транспортной инфраструктуры, сложившихся на искомом направлении.

Применительно к рассматриваемой ситуации в качестве организатора перевозок по вновь открываемому пригородному маршруту № 401к выступил Департамент транспорта и связи Нижегородской области.

В части 2 статьи 17 Федерального закона «О защите конкуренции» закреплено, что в случае, если организатором торгов является орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, запрещается не предусмотренное нормативными правовыми актами ограничение допуска к участию в торгах.

Оценивая обстоятельства проведённого конкурса в контексте доводов заявления Семахина Г. А., комиссия Нижегородского УФАС России приходит к выводу о том, что ограничение прав перевозчиков на участие в конкурсе по маршруту № 401к не имело места.

В частности, квалификационное требование о необходимости предъявить для участия в конкурсе подвижной состав в количестве не менее 10 транспортных единиц в данном случае оправдано повышением уровня ответственности лица, принимающего на себя обязанность обеспечить пассажирское обслуживание маршруте. С учётом этого фактора, а также небольшого количества требующегося для перевозок по маршруту подвижного состава комиссия Нижегородского УФАС России признает допустимым при отсутствии ущемления интересов конкретных перевозчиков установление такого условия.

Данное требование не повлекло вынужденного объединения претендентов, желающих работать по маршруту № Т-401к, в группу лиц для получения возможности участвовать в конкурсе.

В связи с этим признаков ограничения конкуренции, изложенных в пункте 17) статьи 4 Федерального закона «О защите конкуренции», не выявлено.

На этом основании комиссия полагает, что в данном случае права и законные интересы перевозчиков в части формирования условий допуска к участию в конкурсе не нарушены.

Таким образом, рассматриваемые положения извещения о проведении открытого конкурса на право обслуживания маршрута № 401к не повлекли ограничения возможности отдельных перевозчиков, способных предложить лучшие условия исходя из имеющегося опыта перевозок, состояния транспортных средств и материальной базы, принять участие в торгах.

Однако анализ сложившейся при выборе перевозчика, допущенного к обслуживанию маршрута № Т-401к, ситуации позволяет констатировать нарушение части 1 статьи 17 Федерального закона «О защите конкуренции».

Приведённая норма антимонопольного законодательства содержит запрет на создание одному или нескольким участникам торгов преимущественных условий, а также запрет на нарушение порядка определения победителя.

Согласно критериям оценки заявок, сформулированным Департаментом, наличие транспортных средств, материально-производственной базы и прочего имущества в собственности (хозяйственном ведении) позволяет участнику конкурса получить при оценке в 2 раза больше баллов, чем владение теми же объектами инфраструктуры пассажирских перевозок на праве аренды либо ином законном основании.

Наиболее «весомым» критерием оценки из числа имеющихся, позволяющим получить максимальное количество баллов, является наличие производственной базы на праве собственности либо хозяйственного ведения – 270. При этом владельцу аналогичного имущества на ином законном праве присваивается только 120 баллов.

И даже без учета прочих независимых критериев, определяющих предлагаемые перевозчиком условия (опыта работы в области перевозок, количества правонарушений, состояния подвижного состава), в соответствии с критериями пунктов 2, 5, 6 собственник имущества наберёт 570 баллов, а арендатор (иной законный пользователь имущества) – только 260.

При рассматриваемом количестве используемых на маршруте транспортных средств указанное позволяет получить лицу, владеющему объектами инфраструктуры на праве собственности, более чем двукратное (на 310 баллов) преимущество по числу присваиваемых баллов.

Зависимость итоговой оценки участника от основания владения имуществом не согласуется с принципом признания и равной защиты гражданских прав, свидетельствует о создании ответчиком дискриминационных условий деятельности хозяйствующих субъектов – перевозчиков, сужает возможности перевозчиков к равному соперничеству на товарном рынке.

Анализ итогов рассматриваемого конкурса позволяет заключить, что зависимость количества начисляемых участнику баллов от основания владения (собственности и аренды) имуществом явилась в данном случае показателем, определившим выбор комиссии в пользу ООО «Транслайн».

Согласно протоколу оценки и сопоставления заявок, используемый ООО «ДПП» подвижной состав новее, его специалисты более образованны, с участием водителей данного участника произошло меньше нарушений правил дорожного движения, по остальным показателям оба общества предложили равные условия, однако победителем признано ООО «Транслайн».

То есть при более лучших, чем у ООО «Транслайн», показателях качества перевозок (срок эксплуатации подвижного состава, квалификация водителей, количество нарушений транспортной дисциплины и ДТП) указанное лицо не было признано победителем данного конкурса лишь по той причине, что арендует необходимые для работы объекты инфраструктуры.

Таким образом, Департаментом транспорта и связи Нижегородской области сформулированы критерии оценки заявок участников конкурса, противоречащие антимонопольному законодательству и повлекшие создание необоснованных преимуществ отдельному хозяйствующему субъекту (ООО «Транслайн») при проведении открытого конкурса по маршруту № Т-401к.

Вместе с тем, разрешая вопрос о необходимости принятия мер по устранению допущенного нарушения, комиссия Нижегородского УФАС России считает необходимым учесть доводы заинтересованного лица – ООО «Дзержинское пассажирское предприятие» – о том, что оно не преследует цели переоценки итогов состоявшегося конкурса и не считает свои права на осуществление пассажирских перевозок в данном случае нарушенными.

При таких обстоятельствах комиссия полагает, что необходимости признания торгов недействительными путём предъявления требования о расторжении договора с ООО «Транслайн» не имеется.

Тем не менее, поскольку выводы, приведённые в настоящем решении, сводятся к созданию неравных условий участия перевозчиков в конкурсе на право работы на маршрутах регулярного сообщения, Департаменту транспорта и связи Нижегородской области надлежит учесть изложенное при организации конкурсов на право обслуживания маршрутов регулярного сообщения в целях недопущения нарушений части 1 статьи 17 Федерального закона «О защите конкуренции».

На этом основании комиссия Нижегородского УФАС России, руководствуясь статьями 41, 48, 49, 50 Федерального закона «О защите конкуренции»,

решила:

1. Признать Департамент транспорта и связи Нижегородской области нарушившим часть 1 статьи 17 Федерального закона «О защите конкуренции» в связи с тем, что критерии оценки заявок участников конкурса, сформулированные ответчиком, повлекли создание

преимущественных условий для отдельных участников торгов.

2. Прекратить производство по делу в отношении Департамента транспорта и связи Нижегородской области по признакам нарушения части 2 статьи 17 Федерального закона «О защите конкуренции» ввиду отсутствия в действиях ответчика необоснованного ограничения доступа хозяйствующих субъектов к участию в конкурсе.

3. Выдать Департаменту транспорта и связи Нижегородской области предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства и совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции, путем допущения включения в документацию, формируемую для проведения торгов на право заключения договоров об организации и осуществлении пассажирских перевозок, условий, ставящих в преимущественное положение собственников соответствующего имущества либо лиц, имеющих его на праве хозяйственного ведения, по сравнению с иными законными владельцами.

В соответствии со статьей 52 Федерального закона «О защите конкуренции» настоящее решение может быть обжаловано в Арбитражный суд Нижегородской области в течение трех месяцев со дня его принятия.

ПРЕДПИСАНИЕ

№ 681-ФАС 52 – ТР – 17 – 02/08 – 09

28 декабря 2009 года

г. Нижний Новгород

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Нижегородской области в составе:

- | | | |
|-------------------|---|---|
| - Гребнева Ю.Н. | - | председателя комиссии, заместителя руководителя управления; |
| - Валитова М.А. | - | члена комиссии, начальника отдела антимонопольного контроля; |
| - Камильской Л.А. | - | члена комиссии, главного специалиста-эксперта отдела антимонопольного контроля, |
| - Чувилиной М. Н. | - | члена комиссии, ведущего специалиста-эксперта отдела антимонопольного контроля, |

на основании своего решения по делу № 681-ФАС52-ТР-17-02/08-09 о Департаментом транспорта и связи Нижегородской области части 1 статьи 17 Федерального закона «О защите конкуренции»

предписывает:

Департаменту транспорта и связи Нижегородской области прекратить нарушение антимонопольного законодательства и совершить действия, направленные на обеспечение конкуренции, путем допущения включения в документацию, формируемую для проведения торгов на право заключения договоров об организации и осуществлении пассажирских перевозок, условий, ставящих в преимущественное положение собственников соответствующего имущества либо лиц, имеющих его на праве хозяйственного ведения, по сравнению с иными законными владельцами.

В соответствии со статьей 52 Федерального закона «О защите конкуренции» настоящее предписание может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев со дня его выдачи. В случае подачи заявления в арбитражный суд об обжаловании предписания исполнение предписания будет приостановлено до вступления решения арбитражного суда в законную силу.

За невыполнение в установленный срок настоящего предписания в соответствии с частью 2.6 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях должностные лица несут административную ответственность.