

Публикация документа не является официальной. Официально правовые акты публикуются в официальных печатных изданиях в соответствии с действующим законодательством.

Исх.№ 4656/02 от 18.08.2014

Главе Хвойнинского муниципального района Новгородской области

И.А. Виноградову
ул. Красноармейская, д. 11, п. Хвойная, 174580

РЕШЕНИЕ

Великий Новгород

Резолютивная часть решения оглашена 13 августа 2014 года.

В полном объеме решение изготовлено 15 августа 2014 года.

Комиссия Новгородского УФАС России (далее – Управление)

по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

председатель Комиссии: Пашкова Г.Н. – заместитель руководителя Управления,

члены Комиссии:

Паньков С.Е. – главный специалист-эксперт отдела антимонопольного контроля;

Бунин И.В. – специалист-эксперт отдела антимонопольного контроля,

при участии представителей Администрации Хвойнинского муниципального района: Смирновой С.В., действующей на основании доверенности от 12.08.2014 № 1408и; Орловой Л.С., действующей на основании доверенности от 12.08.2014 № 1409и,

рассмотрев дело № 38 от 14.07.2014, возбужденное по признакам нарушения Администрацией Хвойнинского муниципального района части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

Постановлением администрации Хвойнинского муниципального района Новгородской области от 28.02.2013 №166 «Об утверждении конкурсной документации открытого конкурса на право заключения договора на осуществление регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего пользования в пригородном сообщении на территории Хвойнинского муниципального района» утверждена конкурсная документация открытого конкурса на право заключения договора на осуществление регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего пользования в пригородном сообщении на территории Хвойнинского муниципального района (далее – конкурсная документация).

Отдельные критерии раздела 9 конкурсной документации (далее - Раздел 9 конкурсной документации) противоречат антимонопольному законодательству.

Согласно части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»

(далее - Закон о защите конкуренции), федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации 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, пунктом 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции запрещается создание дискриминационных условий.

В соответствии с пунктом 8 статьи 4 Закона о защите конкуренции, дискриминационные условия - условия доступа на товарный рынок, условия производства, обмена, потребления, приобретения, продажи, иной передачи товара, при которых хозяйствующий субъект или несколько хозяйствующих субъектов поставлены в неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим субъектом или другими хозяйствующими субъектами.

В соответствии с приказом Управления от 14.07.2014 № 195 возбуждено дело № 38 по признакам нарушения Администрацией Хвойнинского муниципального района (далее – Администрация) части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

На определение Управления от 15.07.2014 № 3898/02 о назначении дела № 38 о нарушении антимонопольного законодательства, Администрацией (письмом от 08.08.2014 № 1390и) представлены письменные пояснения.

Из данных пояснений следует, что критерии Раздела 9 конкурсной документации были установлены Администрацией в соответствии с постановлением Администрации Новгородской области от 03.08.2010 № 370 «Об утверждении порядка проведения открытого конкурса на осуществление регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего пользования в пригородном (за исключением регулярных перевозок в границах поселений и между поселениями в границах муниципального района) и межмуниципальном сообщении».

Администрацией приняты меры по устранению допущенного нарушения антимонопольного законодательства путем отмены нормативного правового акта - Постановления администрации Хвойнинского муниципального района Новгородской области от 28.02.2013 №166 «Об утверждении конкурсной документации открытого конкурса на право заключения договора на осуществление регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего пользования в пригородном сообщении на территории Хвойнинского муниципального района».

На рассмотрении дела № 38 представители Администрации поддержали вышеуказанные письменные пояснения.

В ходе рассмотрения дела № 38 представители Администрации дополнительно пояснили, что вышеуказанная конкурсная документация была разработана в соответствии Порядком проведения открытого конкурса на осуществление регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего пользования в пригородном сообщении на территории Хвойнинского муниципального района», утвержденным Постановлением администрации Хвойнинского муниципального района Новгородской области от 27.12.2011 №826 (далее – Порядок). Указанный Порядок, является действующим нормативным правовым актом, и изменения в указанный Порядок не вносились.

Комиссия, исследовав имеющиеся в деле материалы и заслушав пояснения представителей Администрации, установила следующее.

Пунктом 2.8 Порядка установлено, что для участия в конкурсе претендент подает документы, подтверждающие организацию учета дорожно-транспортных происшествий и нарушений правил дорожного движения, а именно справку ОГИБДД ОВД по Хвойнинскому району установленной формы на дату проведения конкурса.

Из пункта 3.3 Порядка следует, что решение об отказе в допуске к участию в конкурсе и признании участником конкурса принимается в случае несоблюдения претендентом положений пункта 2.8 Порядка.

Из анализа вышеприведенных положений Порядка следует, что если претендент не представит справку территориального подразделения УГИБДД УВД на дату проведения конкурса, то ему может быть отказано в допуске к участию в конкурсе.

Получение такой справки на установленную пунктом 2.8 Порядка дату и предоставление её в составе документов на участие в конкурсе (то есть на дату проведения конкурса) фактически невозможно, и затруднительно для большинства перевозчиков, а следовательно, тем самым ограничивается круг потенциальных претендентов на участие в конкурсе, что, в свою очередь, может привести к недопущению, ограничению конкуренции на торгах между перевозчиками за право осуществления регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего пользования в пригородном сообщении на территории Хвойнинского муниципального района и к созданию реальной угрозы для конкуренции на рассматриваемом товарном рынке.

Таким образом, данное условие позволяет не допустить к участию в конкурсе любого перевозчика на основании отсутствия у него указанной справки, что в конечном итоге может привести к недопущению или ограничению конкуренции.

Разделом 4 Порядка установлены критерии оценки участников конкурса, в том числе:

N п/п 1	Наименование критерия 2	Количество баллов 3
1.	Наличие транспортных средств в соответствии с требованиями конкурсной документации: соответствуют более 80 - 100 % соответствуют более 50 - 80 % соответствуют до 50 %	10 5 2
2.	Наличие резерва транспортных средств для обеспечения бесперебойной работы на маршруте (маршрутах) регулярных перевозок (в случае дробности число округляется в большую сторону): менее 10 % от 10 до 20 % от 20 до 30 % более 30 %	0 1 2 3
3.	Нарушение дорожно-транспортной дисциплины в течение календарного года до момента опубликования извещения о проведении конкурса: наличие отсутствие	0 2
4.	Нарушение перевозчиком условий договора на осуществление регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего пользования, заключенного с уполномоченным органом в течение календарного года до момента опубликования извещения о проведении конкурса: наличие <*> отсутствие отсутствие ранее заключенного договора	-5 1 0
5.	Досрочное расторжение по вине перевозчика в течение одного года до момента опубликования извещения о проведении конкурса ранее заключенного договора на осуществление регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего пользования: наличие <*> отсутствие отсутствие ранее заключенного договора	-5 1 0
6.	Документы о ведении учета режима труда и отдыха водителей: наличие отсутствие Проведение предрейсового (послерейсового) медицинского осмотра водителей: наличие собственной лицензии, в соответствии с которой	2 0

7.	могут проводиться предрейсовые (послерейсовые) медицинские осмотры водителей	10
	проведение предрейсового (послерейсового) медицинского осмотра водителей осуществляется по договору	5
8.	Наличие производственно-технической базы для проведения технического обслуживания и ремонта автомобилей: Общий стаж лицензированной деятельности по перевозке пассажиров:	
9.	до 1 года	0
	от 1 до 3 лет	4
	от 3 и более лет	7

Применение критериев раздела 4 Порядка для оценки участников конкурса по наличию (отсутствию) нарушений дорожно-транспортной дисциплины, участию в ДТП, совершенных по вине перевозчика, без какого-либо дифференцирования по количеству автотранспортных средств, водителей, а также количества и протяженности обслуживаемых маршрутов заведомо ставит в неравное положение участников конкурса, являющихся крупными автотранспортными предприятиями, по сравнению с малыми предприятиями, поскольку очевидно, что у крупного автотранспортного предприятия вероятность стать участником ДТП значительно больше.

Оценка участников конкурса по наличию либо отсутствию производственно-технической базы для проведения технического обслуживания и ремонта автомобилей также заведомо ставит в неравное положение участников конкурса, поскольку, как правило, только крупное предприятие со значительным автомобильным парком имеет в собственности (ином законном праве) производственно-техническую базу для проведения технического обслуживания и ремонта автомобилей, а остальные перевозчики заключают соответствующие договоры на оказание услуг по техническому обслуживанию и ремонту автотранспорта.

Оценка участников конкурса в зависимости от наличия ранее заключенного договора, ставят изначально в неравные условия участников конкурса, которые уже имели заключенные договоры на осуществление перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего пользования, и тех из них, кто не имеет таких договоров. Соответственно, данные требования приводят к ограничению возможности начинающих и потенциальных перевозчиков участвовать в конкурсе, что также приводит и может привести к недопущению или ограничению конкуренции на рынке перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего пользования в границах Холмского муниципального района.

Согласно приложению к Положению о лицензировании медицинской деятельности (за исключением указанной деятельности, осуществляемой медицинскими организациями и другими организациями, входящими в частную систему здравоохранения, на территории инновационного центра "Сколково") утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2012 года № 291 (далее – Положение о лицензировании медицинской деятельности), работы (услуги) по медицинским осмотрам (предрейсовым, послерейсовым) составляют медицинскую деятельность.

В соответствии с пунктом 46 части 1 статьи 12 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», медицинская деятельность (за исключением указанной деятельности, осуществляемой медицинскими организациями и другими организациями, входящими в частную систему здравоохранения, на территории инновационного центра «Сколково») подлежит лицензированию.

В соответствии с подпунктом «в» пункта 4 Положения о лицензировании медицинской деятельности, лицензионными требованиями, предъявляемыми к соискателю лицензии на осуществление медицинской деятельности, является наличие:

у руководителя медицинской организации, заместителей руководителя медицинской организации, ответственных за осуществление медицинской деятельности, руководителя структурного подразделения иной организации, ответственного за осуществление медицинской деятельности, - высшего медицинского образования, послевузовского и (или) дополнительного профессионального образования, предусмотренного квалификационными требованиями к специалистам с высшим и послевузовским медицинским образованием в сфере здравоохранения, сертификата специалиста,

а также дополнительного профессионального образования и сертификата специалиста по специальности «организация здравоохранения и общественное здоровье»;

у индивидуального предпринимателя - высшего медицинского образования, послевузовского и (или) дополнительного профессионального образования, предусмотренного квалификационными требованиями к специалистам с высшим и послевузовским медицинским образованием в сфере здравоохранения, и сертификата специалиста, а при намерении осуществлять доврачебную помощь - среднего медицинского образования и сертификата специалиста по соответствующей специальности;

Согласно подпункту «г» пункта 4 Положения о лицензировании медицинской деятельности, наличие у лиц, указанных в подпункте «в» настоящего пункта, стажа работы по специальности не менее 5 лет - при наличии высшего медицинского образования; не менее 3 лет - при наличии среднего медицинского образования, также является одним из лицензионных требований, предъявляемых к соискателю лицензии на осуществление медицинской деятельности.

Таким образом, оценка участников конкурса по проведению предрейсового (послерейсового) медицинского осмотра водителей создает участникам конкурса неравные условия доступа на рынок осуществления регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего пользования на территории Хвойнинского муниципального района, поскольку индивидуальный предприниматель, не имеющий медицинского образования и стажа работы по соответствующей специальности предусмотренных соответственно подпунктами «в», «г» пункта 4 Положения о лицензировании медицинской деятельности не может иметь собственную лицензию на оказание услуг по медицинским осмотрам (предрейсовым, послерейсовым), что в свою очередь может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на рынке осуществления регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего пользования на территории Хвойнинского муниципального района.

Критерий 9 раздела 4 Порядка, устанавливающий требование по общему стажу лицензированной деятельности по перевозке пассажиров, не соответствует статье 9 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», ограничивает доступ на рынок отдельных хозяйствующих субъектов, поскольку препятствует участию в конкурсе перевозчиков, которые только начали свою деятельность, и следовательно, создает дискриминационные условия доступа на рынок осуществления регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего пользования в Новгородской области.

Как следует из пояснений представителей Администрации конкурсная документация была разработана в соответствии с Порядком.

Соответственно в Разделе 9 конкурсной документации установлены критерии аналогичные критериям, установленным в Разделе 4 Порядка которым уже дана правовая оценка.

По сведениям, представленным Департаментом транспорта и связи Новгородской области (далее – Департамент) письмом от 30.01.2013 № ТС-306-И, на территории Новгородской области 156 хозяйствующих субъектов являются перевозчиками, осуществляющими деятельность по перевозке пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего пользования и имеющими соответствующую лицензию на данный вид деятельности, выданную уполномоченным органом - Управлением государственного автодорожного надзора по Новгородской области.

Письмом от 25.12.2013 № ТС-2559-И Департамент представил перечень перевозчиков, которые в 2013 год осуществляли межмуниципальные и пригородные перевозки пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего пользования перевозки по Новгородской области, согласно заключенным с Департаментом по результатам конкурсов договорам, в количестве 20 перевозчиков.

Кроме того, дополнительным административным барьером входа на данный рынок является обязанность перевозчика заключить с ответственным органом государственной власти субъекта Российской Федерации или местного самоуправления договор об оказании услуг по перевозке пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего пользования по одному или нескольким маршрутам. Договор, как следует из вышеуказанного Порядка, заключается с участником открытого

конкурса – победителем на право заключения указанных договоров, то есть доступ на данный рынок возможен только путем участия и победы в конкурсах.

Субъектный состав перевозчиков представлен как юридическими лицами - крупными автотранспортными предприятиями, так и юридическими лицами - малыми автотранспортными предприятиями, а также индивидуальными предпринимателями. Наличие значительного количества перевозчиков в области является положительной характеристикой рынка, свидетельствующей об открытости рассматриваемого рынка для доступа на рынок новых перевозчиков и наличии большого числа потенциальных конкурентов.

Таким образом, товарный рынок с продуктовыми границами «услуги по перевозке пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего пользования» в географических границах товарного рынка, равных территории Хвойнинского муниципального района, является конкурентным, со значительным количеством действующих и потенциальных участников рынка в качестве продавцов услуг – перевозчиков, то есть конкурентов.

В Хвойнинском муниципальном районе организатором конкурсов при проведении открытых конкурсов на осуществление регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего пользования в пригородном сообщении на территории Хвойнинского муниципального района, является отдел по вопросам жизнеобеспечения и строительства Администрация Хвойнинского муниципального района.

Довод, приводимый Администрацией в своих письменных пояснениях и устные пояснения представителей, относительно того, что критерии раздела 4 Порядка и Раздела 9 конкурсной документации были установлены Администрацией в соответствии с постановлением Администрации Новгородской области от 03.08.2010 № 370 «Об утверждении порядка проведения открытого конкурса на осуществление регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего пользования в пригородном (за исключением регулярных перевозок в границах поселений и между поселениями в границах муниципального района) и межмуниципальном сообщении», является не состоятельным по следующим основаниям.

Согласно статье 12 Конституции РФ от 12 декабря 1993 года в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Администрация Хвойнинского муниципального района являясь исполнительным органом власти местного самоуправления соответственно должна совершать действия по добросовестному исполнению и соблюдению действующего законодательства, и не использовать в своей правовой деятельности правовые акты иных государственных органов, противоречащие действующему законодательству.

Кроме того, в постановление Администрации Новгородской области от 03.08.2010 № 370 вносились изменения, с целью приведения его в соответствие с нормами действующего законодательства и действующим оно является в редакции от 30.04.2013.

Таким образом, в рассматриваемом случае Администрация должна была обеспечивать должный контроль за добросовестным исполнением действующего законодательства и вносимых в него изменений и предвидеть наступление негативных последствий от ненадлежащего контроля.

Однако, Администрацией не были предприняты все меры по добросовестному исполнению и соблюдению действующего законодательства, и в рассматриваемом случае Администрация не обеспечила должного контроля за добросовестным исполнением действующего законодательства и вносимых в него изменений, что и повлекло наступление негативных последствий.

Следовательно, принятие акта, в котором установлены противоречащие законодательству, в котром я уг» с письменных обращений граждан, принятия по ним решений и направлению заявителям ответов в устано требования к участникам конкурса, предусмотренные критериями раздела 4 Порядка, и утверждение конкурсной документации являются действиями, запрещенными частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, и приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на рынке услуг по перевозке пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего пользования на территории Хвойнинского муниципального района, в том числе, к созданию дискриминационных условий участия в торгах и

доступа на рынок регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего пользования на территории Хвойнинского муниципального района, что запрещено пунктом 8 частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать в действиях Администрации Хвойнинского муниципального района (далее – Администрация района) нарушение части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».
2. В связи с отменой постановления Администрации Хвойнинского муниципального района от 28.02.2014 № 166 «Об утверждении конкурсной документации открытого конкурса на право заключения договора на осуществление регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего пользования в пригородном сообщении на территории Хвойнинского района» предписание об отмене или об изменении указанного акта, нарушающего антимонопольное законодательство, не выдавать.
3. Выдать Администрации района предписание об отмене или об изменении акта, нарушающего антимонопольное законодательство – постановления от 27.12.2011 № 826 «Об утверждении порядка проведения открытого конкурса на осуществление регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего пользования в пригородном сообщении в границах Хвойнинского муниципального района внесении изменений или об отмене совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции».

Председатель Комиссии

Г.Н. Пашкова

Члены Комиссии

С.Е. Паньков

И.В. Бунин

Дата изготовления решения в полном объеме считается датой его принятия.

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

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа частями 2.1-2.6 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Привлечение к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации, не освобождает от обязанности исполнить решение антимонопольного органа.