

РЕШЕНИЕ

г. Ростов-на-Дону

Резолютивная часть решения оглашена «24» апреля 2017г.

В полном объеме решение изготовлено «25» апреля 2017г.

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

рассмотрев дело № 2527/04 от 23.12.2016г. по признакам нарушения Администрацией Азовского района (далее – Администрация) ч.ч. 1, 2 ст. 17 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – ФЗ «О защите конкуренции»),

в присутствии представителя ООО «Азовское Пассажирское Автотранспортное Предприятие» - <...>,

в присутствии представителя Администрации – <...>,

в присутствии представителей ООО ТК «Газель» - <...>,

в отсутствие ИП <...>, извещенного надлежащим образом,

УСТАНОВИЛА:

Настоящее дело возбуждено на основании приказа Ростовского УФАС России от 22.12.2016г. № 558 по результатам рассмотрения материалов, указывающих на нарушение Администрацией антимонопольного законодательства при проведении открытого конкурса на право заключения договора об осуществлении перевозок по муниципальным маршрутам регулярных перевозок на территории Азовского района.

Определением Ростовского УФАС России от 23.12.2016г. рассмотрение настоящего дела назначено на 14.03.2017г.; к участию в его рассмотрении привлечены: ООО «Азовское пассажирское автотранспортное предприятие» – в

качестве заявителя; Администрация - в качестве ответчика; ООО ТК «Газель», ИП <...> – в качестве заинтересованных лиц.

14.03.2017г. Комиссией принято заключение об обстоятельствах дела.

Определением Ростовского УФАС России от 14.03.2017г. срок рассмотрения дела продлен до 23.09.2017г., рассмотрение дела отложено на 24.04.2017г. в связи с принятием Комиссией заключения об обстоятельствах дела.

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

В Ростовское УФАС России поступило заявление ООО «Азовское пассажирское автотранспортное предприятие» (вх. № 17562 от 28.11.2016г., далее - Заявитель) о нарушении Администрацией антимонопольного законодательства при проведении открытого конкурса на право заключения договора об осуществлении перевозок по муниципальным маршрутам регулярных перевозок на территории Азовского района (далее – Конкурс).

Заявитель оспаривает законность отдельных положений документации к Конкурсу, действия Администрации и указывает на следующее:

1. Необоснованный допуск к участию в Конкурсе ООО ТК «Газель», которое при подаче заявки представило ложные сведения об имеющемся в фактическом наличии подвижном составе (в заявке указаны транспортные средства фактически работающие по другому договору на маршрутах других направлений);

2. В конкурсной документации установлены критерии, которые, по мнению Заявителя, ограничивают круг участников Конкурса, а именно:

- Пункт В) приложения № 7 к конкурсной документации - критерий опыта пассажирских перевозок: учитывается только наличие контрактов на перевозку пассажиров по маршрутам Азовского района (при наличии опыта более 5 лет начисляется 600 баллов) и не учитывается опыт перевозок на других муниципальных, межмуниципальных и смежных межрегиональных маршрутах;

- Пункт Е) приложения № 7 к конкурсной документации - критерий техническое обслуживание транспортных средств: за наличие собственной ремонтной базы в Азовском районе баллы начисляются, а за наличие собственной ремонтной базы в г. Азове баллы не начисляются, но при этом маршруты согласно конкурсной документации проходят через г. Азов;

- Подпункт 6 п. 4.1 конкурсной документации «Условия допуска перевозчиков к участию в конкурсе» предусматривает наличие не менее 20% собственных транспортных средств 2016 года выпуска или наличие не менее 40% собственных транспортных средств 2015 года выпуска на каждый из заявленных лотов.

3. Между одним из участников Конкурса по лоту № 2 (ИП Чурилин С.Е.) и Администрацией имеется конфликт интересов.

Анализ представленных материалов показал следующее.

19.06.2016г. Администрация разместила на своем официальном сайте извещение о

проведении Конкурса, а также конкурсную документацию.

24.06.2016г. в извещение и конкурсную документацию внесены изменения.

Согласно извещению: дата и время начала приема заявок – 24.06.2016, дата и время окончания приема заявок – 15.07.2016, дата вскрытия конвертов с заявками – 18.07.2016, дата рассмотрения заявок – с 19.07.2016 по 01.08.2016, дата подведения итогов конкурса – 06.08.2016, договор с победителями конкурса заключается на пять лет.

Согласно Протоколу вскрытия конвертов с заявками № 3 от 18.07.2016 на участие в открытом конкурсе зарегистрировано восемь заявок: ООО «Самаравтотранс» (лот № 6), ООО «Донтранспорт» (лот № 5), ООО «Азовское пассажирское автотранспортное предприятие» (лот № 5), ООО ТК «Газель» (лоты №№ 3, 4, 5), ИП <...> (лот № 2), ООО «Азовавтотранс» (лот № 1).

Согласно Протоколу рассмотрения заявок № 4 от 01.08.2016:

- по лоту № 1: заявка ООО «Азовавтотранс» набрала 5440 баллов;
- по лоту № 2: заявка ИП <...>. набрала 6645 баллов;
- по лоту № 3: заявка ООО ТК «Газель» набрала 3095 баллов;
- по лоту № 4: заявка ООО ТК «Газель» набрала 5795 баллов;
- по лоту № 5: заявке ООО ТК «Газель» присвоен порядковый номер <...> (2905 баллов), заявке ООО «Азовское пассажирское автотранспортное предприятие» порядковый номер <...> (2530 баллов), заявке ООО «Донтранспорт» порядковый номер <...> (1535 баллов);
- по лоту № 6: заявка ООО «Самаравтотранс» набрала 4570 баллов.

Согласно Протоколу подведения итогов открытого конкурса № 5 от 06.08.2016 по лотам №№ 1, 2, 3, 4, 6 конкурс признан несостоявшимся в связи с наличием единственного участника конкурса. По лоту № 5 победителем признано ООО ТК «Газель».

10.08.2016 между Администрацией и победителями конкурса заключены договоры на право осуществления перевозок.

Проведение Конкурса осуществляется в том числе в соответствии с Постановлением Администрации Азовского района от 21.04.2016 № 345.

Согласно п. 2.2 конкурсной документации целью конкурса является выбор перевозчиков, обеспечивающих наиболее безопасные и качественные условия перевозки пассажиров и багажа по муниципальным маршрутам регулярных перевозок на территории Азовского района. Конкурсный отбор перевозчиков является способом организации транспортного обслуживания для удовлетворения потребностей населения в безопасных и качественных перевозках.

В соответствии с приложением № 7 к документации конкурсные предложения участников конкурса оцениваются конкурсной комиссией с учетом ряда

критериев, в том числе:

Критерий

Методика расчета

в) Критерий опыта пассажирских перевозок

Перевозчику, проработавшему на маршрутах Азовского района:

- 1) менее 3 лет начисляется 100 баллов
- 2) более 3 лет, но менее 5 лет начисляется 300 баллов;
- 3) более 5 лет начисляется 600 баллов.

Конкурсной документацией не предусмотрено начисление конкурсных баллов тем участникам, которые имеют опыт пассажирских перевозок на других муниципальных, межмуниципальных и смежных межрегиональных маршрутах, кроме как на маршрутах Азовского района.

В соответствии с ч. 1 ст. 74 Конституции РФ, ч. 5 ст. 1 ГК РФ, ч. 2 ст. 1 ФЗ «О защите конкуренции» на территории Российской Федерации не допускается установление каких-либо препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств.

Таким образом, начисление по указанному критерию 0 баллов участникам конкурса, имеющим опыт пассажирских перевозок за пределами Азовского района, создает для них дискриминационные условия участия в конкурсе, т.к. существенно снижает их возможность одержать победу в конкурсе даже в том случае, когда опыт пассажирских перевозок будет превосходить опыт иных участников конкурса, осуществляющих перевозки в границах Азовского района.

Критерий

Методика расчета

е) Критерий техническое

обслуживание

транспортных средств

- перевозчику, имеющему на территории Азовского района в собственности ремонтно-техническую базу начисляется 400 баллов;

- в аренде ремонтно-техническую базу начисляется 100 баллов;

- перевозчику, не имеющему на территории Азовского района ремонтно-

техническую базу начисляется 0 баллов.

Конкурсной документацией не предусмотрено начисление конкурсных баллов тем участникам, у которых имеется ремонтно-техническая база (в собственности, аренде или на ином законном основании) не на территории Азовского района.

Как указывалось выше законодательством Российской Федерации не допускается установление каких-либо препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств.

Начисление по указанному критерию 0 баллов участникам конкурса, имеющим ремонтно-техническую базу за пределами Азовского района, создает для них дискриминационные условия участия в конкурсе, т.к. существенно снижает их возможность одержать победу в конкурсе даже в том случае, когда принадлежащие им помещения и оборудование будут превосходить по своим характеристикам помещения и оборудование, принадлежащие иным участникам конкурса и расположенным в границах Азовского района.

Кроме того, в силу ст. 1 ГК РФ гражданское законодательство основывается на признании равенства участников регулируемых им отношений, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, необходимости беспрепятственного осуществления гражданских прав; гражданские права могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц.

В соответствии с ч. 4 ст. 6 Федерального закона от 10.12.1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» к полномочиям органов местного самоуправления муниципального района в области обеспечения безопасности дорожного движения относится осуществление мероприятий по обеспечению безопасности дорожного движения на автомобильных дорогах местного значения вне границ населенных пунктов в границах муниципального района при осуществлении дорожной деятельности. Статья 5 указанного закона предусматривает перечень мер, направленных на обеспечение безопасности дорожного движения, к числу которых в частности относится: регулирование деятельности на автомобильном транспорте и в дорожном хозяйстве; организация дорожного движения; осуществление государственного надзора (контроля) за выполнением обязательных норм и правил в области обеспечения безопасности дорожного движения.

Устанавливая критерии оценок претендентов, как основного элемента по отбору перевозчиков, орган местного самоуправления вправе самостоятельно устанавливать критерии, не запрещенные действующим законодательством, но при этом обязан исходить из того, что критерии оценок должны соответствовать целям проведения конкурса, обеспечение безопасности движения при перевозке пассажиров; повышение качества транспортного обслуживания населения; создание условий и развитие добросовестной конкуренции перевозчиков; предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере транспортного обслуживания населения по маршрутам регулярных перевозок и не противоречить требованиям действующего законодательства.

Основные требования по обеспечению безопасности дорожного движения к

юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям при осуществлении ими деятельности, связанной с эксплуатацией транспортных средств, установлены в ст. 20 Федерального закона от 10.12.1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения».

Согласно данной статье юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие перевозки автомобильным транспортом, должны в т.ч. обеспечивать наличие помещений и оборудования, позволяющих осуществлять стоянку, техническое обслуживание и ремонт транспортных средств, или заключение договоров со специализированными организациями о стоянке, техническом обслуживании и ремонте транспортных средств.

Основные направления обеспечения безопасности дорожного движения установлены в ст. 5 Федерального закона от 10.12.1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения».

Согласно данной статье обеспечение безопасности дорожного движения осуществляется в т.ч. посредством лицензирования отдельных видов деятельности, осуществляемых на автомобильном транспорте.

Так в соответствии со ст. 12 Федерального закона от 04.05.2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» деятельность по перевозкам пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек, подлежит лицензированию.

Перечень лицензионных требований при осуществлении деятельности по перевозке пассажиров установлен п. 4 Положения о лицензировании перевозок пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек, утв. Постановлением Правительства РФ от 02.04.2012 г. № 280.

В соответствии с данным пунктом к числу таких требований относится в т.ч. наличие у перевозчика на праве собственности или на ином законном основании транспортных средств, соответствующих по назначению и конструкции техническим требованиям к осуществляемым перевозкам пассажиров и допущенных в установленном порядке к участию в дорожном движении.

Таким образом, с позиции норм федерального законодательства основания владения (собственность, аренда, иное), а также способ выполнения требований о хранении, обслуживании и ремонте транспортных средств (посредством приобретения необходимых помещений и оборудования либо посредством заключения договоров со сторонними организациями на выполнения такого рода работ, услуг) не влияет на безопасность перевозок.

При этом исключительно самому перевозчику принадлежит решение вопроса о приобретении собственной производственно-технической базы, либо заключении договора на оказание услуг специализированной организацией.

Достижение целей безопасности движения возможно как с использованием собственной производственно-технической базы, так и арендованной базы или использованием услуг специализированной организации путем заключения договора на обслуживание и ремонт техники.

В этой связи не начисление конкурсных баллов перевозчикам, заключившим

договоры о техническом обслуживании и ремонте транспортных средств, а также начисление меньшего количества баллов перевозчикам, не имеющим в собственности ремонтно-техническую базу, создает для них дискриминационные условия участия в конкурсе.

В соответствии с пп. 6 п. 4.1 конкурсной документации к участию в открытом конкурсе допускаются юридические лица, индивидуальные предприниматели, участники договора простого товарищества, соответствующие следующим требованиям: наличие не менее 20% собственных транспортных средств 2016 года выпуска или наличие не менее 40% собственных транспортных средств 2015 года выпуска на каждый из заявленных лотов.

Согласно п. 4.2.3 конкурсной документации не допускаются к участию в конкурсе участники не соответствующие требованиям, предъявляемым к участникам конкурса, установленным п. 4.1 конкурсной документации.

Таким образом, конкурсной документацией не предусмотрен допуск тех участников, у которых транспортные средства находятся в аренде, лизинге или на ином законном основании (более 80% 2016 года выпуска или более 60% 2015 года выпуска).

Само по себе право собственности на вещь не является критерием качества работы, услуги; данный критерий предоставляет преимущество собственникам, создает преимущества для определенного круга лиц, дискриминирует мелких и средних предпринимателей, что может привести к ограничению конкуренции на соответствующем товарном рынке.

Ни федеральное, ни областное законодательство не ставит безопасность дорожного движения в зависимость от права собственности на имущество, осуществляющее перевозки, а также на имущество, участвующее в обслуживании техники.

Наличие в собственности автотранспортных средств само по себе не свидетельствует ни о стабильности работы перевозчика, ни о более качественном надзоре перевозчика за техническим состоянием автотранспортных средств.

Такой подход к допуску участников конкурса, не соответствует целям конкурсного отбора и ведет к ограничению конкуренции между претендентами на осуществление пассажирских перевозок, создавая необоснованные преимущества участникам конкурса, имеющим автотранспортные средства на праве собственности.

На недопустимость начисления разного количества баллов в зависимости от оснований владения транспортными средствами и производственными мощностями, опыта перевозок и нахождения производственных мощностей на определенной территории при проведении конкурсов на право осуществления пассажирских перевозок указано в решениях арбитражных судов по делам №№ А53-13838/2014, А11-8269/2015, А57-11990/2014, А68-3275/2015, А78-576/2013, А63-7917/2011, А09-5139/2009.

Довод Заявителя о необоснованном допуске к участию в Конкурсе ООО ТК «Газель» не нашел своего подтверждения, поскольку Заявителем не представлено

доказательств того, что указанные в заявке ООО ТК «Газель» транспортные средства фактически работают на маршрутах других направлений, не являющихся предметом Конкурса.

Кроме того, Администрацией в соответствии с п. 4.1.2 конкурсной документации 19.07.2016 произведен осмотр транспортных средств, заявленных для участия в Конкурсе, и составлены соответствующие акты, также опровергающие доводы Заявителя.

Довод Заявителя относительно наличия конфликта интересов между ИП <...> и Администрацией не нашел своего подтверждения в ходе рассмотрения настоящего дела.

Кроме того, конкурсная документация не содержит положений ограничивающих допуск перевозчиков к участию в Конкурсе при наличии конфликта интересов с организатором конкурса.

Временной интервал исследования рынка пассажирских перевозок по муниципальным маршрутам - 2016г. Предмет конкурса: право заключения договора об осуществлении перевозок по муниципальным маршрутам регулярных перевозок на территории Азовского района. Состав лиц, участвующих в конкурсе, отражен в Протоколе рассмотрения заявок № 4 от 01.08.2016.

В силу ч. 1 ст. 17 ФЗ «О защите конкуренции» при проведении торгов, запроса котировок цен на товары (далее - запрос котировок), запроса предложений запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

Согласно ч. 2 ст. 17 ФЗ «О защите конкуренции» запрещается не предусмотренное федеральными законами или иными нормативными правовыми актами ограничение доступа к участию в торгах.

Таким образом, Администрация, не предусмотрев в конкурсной документации порядок начисления баллов лицам, имеющим опыт пассажирских перевозок и ремонтно-техническую базу за пределами Азовского района, установив в качестве критерия оценки основание владения ремонтно-технической базой, установив условием допуска перевозчиков основание владения транспортным средством, допустила нарушение ч.ч. 1, 2 ст. 17 ФЗ «О защите конкуренции».

Согласно ч. 1 ст. 49 ФЗ «О защите конкуренции» Комиссия при принятии решения по делу о нарушении антимонопольного законодательства разрешает вопрос о выдаче предписаний.

Поскольку на момент рассмотрения настоящего дела Конкурс состоялся, договоры по лотам заключены, что свидетельствует об отсутствии у Комиссии Ростовского УФАС России оснований для выдачи предписания о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.

Руководствуясь ст. 23, ч. 1 ст. 39, ч.ч. 1 - 4 ст. 41, ст. 48, ч. 1 ст. 49 ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать Администрацию нарушившей ч.ч. 1, 2 ст. 17 ФЗ «О защите конкуренции».
2. Предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства не выдавать в связи с отсутствием оснований.

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