

Резолютивная часть решения оглашена "26" декабря 2014г.

В полном объеме решение изготовлено "19" января 2015г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Тульской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: < --- >, рассмотрев дело № 03-03/70-2014 по признакам нарушения управлением по транспорту и дорожному хозяйству администрации города Тулы (300041, г. Тула, пр. Ленина, д. 2) части 1 статьи 15, частей 1 и 2 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции" (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

Основанием возбуждения дела № 03-03/70-2014 послужили сведения, содержащиеся в заявлениях ООО "Единая транспортная компания", ИП Лошкарева Г.А. и ООО "Автотранспортное предприятие "Тульские пассажирские перевозки" о нарушении управлением транспорта и дорожного хозяйства администрации города Тулы антимонопольного законодательства при проведении открытого конкурса на право заключения договора на выполнение перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего пользования в границах муниципального образования город Тула без предоставления субсидий из городского бюджета (далее – Конкурс).

В ходе рассмотрения дела установлено следующее.

I. Постановлением администрации города Тулы от 06.10.2014 № 3188 было утверждено Положение о порядке проведения торгов на право заключения договора на выполнение перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом общего пользования в границах муниципального образования город Тула (в редакции постановления администрации города Тулы от 29.10.2014 № 3472 "О внесении изменений в постановление администрации города Тулы от 06.10.2014 № 3188).

16 октября 2014 года на официальном сайте администрации города Тулы www.tula.ru управлением по транспорту и дорожному хозяйству администрации города Тулы (Организатор торгов) было размещено извещение о проведении открытого конкурса на право заключения договора на выполнение перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего пользования в границах муниципального образования город Тула без предоставления субсидий из городского бюджета (далее – Извещение). Данная информация была также опубликована в СМИ – общественно-политической региональной газете "Тула" (№ 40 от 16.10.2014 г.).

Конкурс проводился в рамках реализации распоряжения администрации города Тулы от 14.10.2014 № 1/289-р "Об организации и проведении открытого конкурса на право заключения договора на выполнение перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего пользования в границах муниципального образования город Тула без предоставления субсидий из городского бюджета", а

сама конкурсная документация была утверждена заместителем главы администрации города – начальником управления по транспорту и дорожному хозяйству администрации города Тулы 15.10.2014г.

Лоты Конкурса были сформированы следующим образом:

-Лот № 1 – 11 маршрутов (№№12/15,9,19,22,31,32,37,42,43,49,57 с общим количеством 206 транспортных средств);

-Лот № 2 – 9 маршрутов (№№20,30,33,35,39,46,47,48,52 с общим количеством 207 транспортных средств);

-Лот № 3 – 9 маршрутов (№№4,15,29,34,40К,41,45,50,51 с общим количеством 205 транспортных средств).

С 2012 года по настоящее время перевозки пассажиров и багажа по городским автомобильным маршрутам производятся в соответствии с договорами, заключенными по результатам проведенного в октябре – ноябре 2011 года открытого конкурса на право заключения договора на осуществление регулярных перевозок пассажиров и багажа транспортными средствами категории М2, М3 по автобусным маршрутам регулярных перевозок города Тулы без предоставления субсидий из городского бюджета. По результатам данного конкурса были заключены договоры на осуществление транспортной работы сроком на 5 лет. При этом в соответствии с условиями конкурсной документации выставлялись 37 маршрутов, а сама конкурсная документация конкурса, проведенного в 2011 году, была составлена следующим образом: 1 лот – 1 маршрут, с общим количеством транспортных средств от 5 до 140 (включая резервное количество транспортных средств) по каждому из 37 лотов конкурса. Таким образом, по условиям конкурсной документации вышеуказанного Конкурса выиграть его и осуществлять деятельность на товарном рынке выполнения перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего пользования в границах муниципального образования город Тула могли 37 хозяйствующих субъектов (в том числе субъекты **малого** предпринимательства).

В то же время в рамках рассмотрения настоящего дела было установлено, что Организатором торгов сформированы лоты в конкурсной документации таким образом, что по результатам проведения Конкурса на данном товарном рынке смогут осуществлять деятельность максимум три хозяйствующих субъекта (перевозчика) – победителя Конкурса.

Анализ материалов дела свидетельствует о том, что экономическое обоснование и/или иные объективные основания формирования Организатором торгов лотов Конкурса отсутствуют. Также не были представлены результаты исследований пассажиропотока по заявленным маршрутам (по каждому из маршрутов) и/или иных документов, послуживших основанием установления количества транспортных средств, требуемых Организатором Конкурса для перевозки пассажиров и багажа по каждому из указанных маршрутов.

Объяснений причин, по которым **более чем в 12 раз** происходит сокращение количества хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность по выполнению перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего пользования в границах муниципального образования город Тула

Организатором торгов не представлено.

Подтверждением отсутствия расчетов, технологически или экономически обосновывающих разделение 31 маршрута по 3 лотам, свидетельствует тот факт, что конкурсная документация не конкретизирует конкретное количество транспортных средств категории М2 и конкретное количество транспортных средств категории М3, которыми необходимо будет выполнять услуги по перевозке пассажиров на том или ином конкретном маршруте. Транспортные средства категории М3 по вместимости, как минимум, в 2 раза больше, чем транспортные средства категории М2, а, следовательно, оказание транспортными средствами услуг по перевозке исключительно только категорией М2 или только категории М3 приведет к невозможности в полном объеме перевезти необходимое количество пассажиров, либо наоборот, транспортные средства будут оказывать услугу при недостаточной загруженности и, как следствие, будут убыточными.

Комиссией в рамках рассмотрения настоящего дела установлено, что в соответствии с протоколом оценки и сопоставления заявок на участие в открытом конкурсе на право заключения договора на выполнение перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего пользования в границах муниципального образования город Тула без предоставления субсидий из городского бюджета от 16.12.2014г. по всем трем лотам победителем был объявлен МКП "Тулгорэлектротранс", набравший:

-2226,505 баллов по Лоту № 1;

-2226,345 баллов по Лоту № 2;

-2226,71 балл по Лоту № 3.

Кроме того, Комиссией установлено, что победитель Конкурса по всем трем лотам – МКП "Тулгорэлектротранс" – обладает, согласно представленным документам **207** транспортными средствами, в то время как для осуществления перевозок по всем трем Лотам ему, как победителю Конкурса, необходимо **618** транспортных средств. Привлечение к выполнению транспортной работы третьих лиц условиями заключаемого по результатам Конкурса договора не предусмотрено.

Объединение в конкурсной документации Конкурса в Лот № 1 12 маршрутов с потребным количеством транспортных средств 206, в Лот № 2 10 маршрутов с потребным количеством транспортных средств 207, в Лот № 3 9 маршрутов с потребным количеством транспортных средств 205 без экономического и правового обоснования необходимости формирования лотов именно такими маршрутами и именно таким количеством маршрутов и транспортных средств по каждому из них заведомо ставят отдельных хозяйствующих субъектов, имеющих, к примеру, шесть транспортных средств, в проигрышное положение, т.к. в преимущественном положении оказываются крупные хозяйствующие субъекты, имеющие указанное Организатором торгов – управлением по транспорту и дорожному хозяйству администрации г. Тулы количество транспортных средств.

Исходя из имеющихся в материалах настоящего дела документов, на территории муниципального образования г. Тула только МКП "Тулгорэлектротранс" использует в своей деятельности 207 единиц подвижного состава (автомобильного транспорта).

Доказательства формирования лотов в соответствии с обязанностями по соблюдению конкурентных процедур управлением транспорта и дорожного хозяйства администрации города Тулы в материалы настоящего дела не представлены.

Таким образом, такое укрупненное формирование в конкурсной документации лотов и общего количества транспортных средств, по каждому из маршрутов, входящих в состав одного из трех лотов Конкурса, создает условие ограничения доступа к участию в Конкурсе неограниченному числу лиц, включая субъекты малого и среднего предпринимательства.

Часть 2 статьи 17 Закона о защите конкуренции запрещает не предусмотренное федеральными законами или иными нормативными правовыми актами ограничение доступа к участию в торгах, при проведении их органами власти.

II. Оценка и сопоставление заявок на участие в Конкурсе осуществляется конкурсной комиссией по балльной системе по показателям, установленным таблицей пункта 7.3 конкурсной документации Конкурса.

Показателем № 7 таблицы пункта 7.3 конкурсной документации являются "имущественные права на транспортные средства, планируемые к использованию для обслуживания маршрута". Баллы по данному показателю установлены в зависимости от вещного права, на котором у участника Конкурса находятся транспортные средства, а именно:

-право собственности, право хозяйственного ведения, оперативного управления – **20 баллов;**

-иные вещные права – **10 баллов.**

Однако, для обеспечения требований действующего законодательства, регулирующего правила перевозки пассажиров и багажа и вопросы обеспечения безопасности пассажирских перевозок для целей организации транспортного обслуживания населения, является **равнозначным** наличие у участника конкурса транспортных средств как на основании права собственности, хозяйственного ведения, оперативного управления, так и на праве аренды или ином законном основании.

Обладать транспортными средствами на праве хозяйственного ведения либо оперативного управления согласно действующему законодательству могут лишь хозяйствующие субъекты определенной организационно-правовой формы – т.е. муниципальные (государственные) унитарные/казенные предприятия и учреждения.

По своей правовой природе предприятия и учреждения, у которых имущество (в том числе движимое – транспортные средства) находится на праве хозяйственного ведения и/или оперативного управления, обладают такими же правами, что и хозяйствующие субъекты, у которых имущество находится в соответствии с иными вещными правами – аренде и т.д.

В ходе рассмотрения настоящего дела представители Организатора торгов –

управления по транспорту и дорожному хозяйству администрации города Тулы – не представили экономического и правового обоснования необходимости наличия у перевозчика, который будет осуществлять транспортное обслуживание населения по результатам Конкурса, транспортных средств именно на праве собственности, хозяйственного ведения и оперативного управления.

Таким образом, начисление 20 баллов за транспортные средства, находящиеся у участника Конкурса в хозяйственном ведении, а 10 баллов за транспортные средства, находящиеся у участника Конкурса на праве аренды, создает преимущественные условия в торгах участнику Конкурса с конкретной организационно-правовой формой и является дискриминацией участников Конкурса, не обладающих такой организационно-правовой формой.

Показателем № 2 таблицы пункта 7.3 конкурсной документации является "обеспечение экологической безопасности". Баллы по данному показателю установлены следующим образом:

-транспортное средство работает на газомоторном топливе – **6 баллов**;

-Евро-5 – Евро-4 – соответственно от **5 до 1 балла**.

Между тем, данный показатель оценки фактически предъявляет требования к топливу, на котором работает транспортное средство, а не непосредственно к транспортным средствам. Таким образом, начисление баллов по данному критерию создает условия нарушения порядка определения победителя или победителей Конкурса.

Часть 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции запрещает действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, в том числе запрещает нарушение порядка определения победителя или победителей торгов, а также создание участнику торгов преимущественных условий участия в торгах.

III. Анализ конкурсной документации Конкурса, включая проект договора на выполнение перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего пользования в границах муниципального образования город Тула, свидетельствует об отсутствии в ней обязанности победителя (победителей) Конкурса осуществлять перевозки пассажиров и багажа транспортными средствами тех характеристик (вместимость, год выпуска и т.д.), которые были указаны в заявках и позволили участнику Конкурса победить в Конкурсе иных претендентов.

В результате отсутствия в конкурсной документации соответствующих требований, преимущественное право создавалось для хозяйствующих субъектов, имеющих необходимое количество транспортных средств **только на момент проведения Конкурса**, а после заключения договора, оказывали бы услуги по транспортному обслуживанию населения совершенно другими транспортными средствами, обладающими иными техническими характеристиками (вместимость, год выпуска и т.д.), и делает бессмысленной процедуру определения победителя (наиболее эффективного исполнителя).

Одним из подтверждений данного вывода служат результаты подведения итогов настоящего Конкурса, когда по всем трем лотам, с необходимым общим количеством наличия транспортных средств в размере – 618 транспортных средств, победителем стало МКП "Тулгорэлектротранс", имеющее в наличии только 207 транспортных средств.

В соответствии с пунктом 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции к **признакам ограничения конкуренции** относится, в том числе, сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, отказ хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, от самостоятельных действий на товарном рынке, иные обстоятельства, а также установление органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, при участии в предоставлении таких услуг требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Исходя из требований части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении муниципальных услуг, запрещается принимать акты и/или осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности запрещаются:

-необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам;

-создание дискриминационных условий.

Комиссия констатирует, что в рамках рассмотрения настоящего дела были установлены фактические обстоятельства, подтверждающие последствия в виде ограничения, устранения конкуренции, создание преимуществ и дискриминации хозяйствующих субъектов (по наличию либо отсутствию у них определенной организационно-правовой формы).

Это подтверждается, в частности, протоколом от 16.12.2014г. оценки и сопоставления заявок на участие в открытом конкурсе на право заключения договора на выполнение перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего пользования в границах муниципального образования город Тула без предоставления субсидий из городского бюджета, согласно которому участник Конкурса, заявке которого был присвоен первый номер (**МКП "Тулгорэлектротранс"**) набрал:

-2226,505 баллов по Лоту № 1;

-2226,345 баллов по Лоту № 2;

-2226,71 балл по Лоту № 3.

Участник Конкурса, заявке которого был присвоен **второй** после МКП

"Тулгорэлектротранс" **номер**, набрал:

-по лоту № 1 – 93,5 балла;

-по Лоту № 2 – 94,068 балла;

-по Лоту № 3 – 93,444 балла.

Еще два участника, обладающие также, как и МКП "Тулгорэлектротранс" транспортными средствами в необходимом согласно конкурсной документации количестве, набрали по каждому из трех лотов по 70 с небольшим количеством баллов, а ИП Лошкарёв, имеющий согласно документам, входящим в состав поданной на участие в Конкурсе заявки, 6 транспортных средств, по Лоту № 1 набрал 20,629 балла.

Из сравнения вышеуказанных баллов, можно сделать вывод о том, что хозяйствующие субъекты, не имеющие организационно-правовой формы, позволяющей иметь имущество (транспортные средства) на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, набирают количество баллов (к примеру, 93,5 и 71,563), находящихся в границах погрешности степени соответствия требованиям конкурсной документации.

Вместе с тем, хозяйствующий субъект – МКП "Тулгорэлектротранс" – набрал по каждому из трех лотов количество баллов, более чем в 23,8 раза превышающее количество баллов, набранное участником Конкурса, заявке которого был присвоен второй номер.

Таким образом, анализ материалов настоящего дела свидетельствует о том, что формирование и состав лотов с распределением в них количества и нумерации (пути следования) маршрута с потребным количеством транспортных средств по каждому из маршрутов и по каждому из лотов в целом, начисление "премиального" количества баллов (20) за владение транспортными средствами на праве хозяйственного ведения, **носит персонифицированный характер**, поскольку доступ к участию в Конкурсе, при условии наличия не менее 205 транспортных средств, открыт ограниченному кругу лиц, имеющих такое количество транспортных средств, в частности – МКП "Тулгорэлектротранс", учредителем которого является орган власти.

Отсутствие в конкурсной документации, включая проект договора на выполнение перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего пользования в границах муниципального образования город Тула, обязанности победителя (победителей) Конкурса осуществлять перевозки пассажиров и багажа транспортными средствами тех характеристик (вместимость, год выпуска и т.д.), которые были указаны в заявках и позволили участнику Конкурса победить в Конкурсе иных претендентов, создает условия для недопущения, устранения, ограничения конкуренции на товарном рынке, образующемся в рамках реализации полномочий органов местного самоуправления по организации транспортного обслуживания населения в географических границах муниципального образования город Тула, т.к. позволяют после заключения вышеуказанного договора, формально не нарушая закрепленные в нем права и обязанности, оказывать услугу по перевозке пассажиров и багажа автомобильным транспортом, обладающим техническими характеристиками

(вместимость, год выпуска и т.д.), не соответствующими условиям Конкурса.

Вышеуказанные нарушения свидетельствуют о включении в конкурсную документацию и не включению в нее отдельных (перечисленных) норм, которые привели или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

Комиссией в рамках рассмотрения настоящего дела установлены нарушения управлением по транспорту и дорожному хозяйству администрации города Тулы требований части 1 статьи 15, частей 1 и 2 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции запрещает органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении муниципальных услуг, принимать акты и/или осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Часть 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции запрещает действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, в том числе запрещает нарушение порядка определения победителя или победителей торгов, а также создание участнику торгов преимущественных условий участия в торгах.

Часть 2 статьи 17 Закона о защите конкуренции запрещает не предусмотренное федеральными законами или иными нормативными правовыми актами ограничение доступа к участию в торгах, при проведении их органами власти.

Таким образом, нарушение антимонопольного законодательства управлением по транспорту и дорожному хозяйству администрации города Тулы служит основанием для выдачи управлению по транспорту и дорожному хозяйству администрации города Тулы обязательного для исполнения предписания о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции, в том числе, путем аннулирования Конкурса.

Оценив доказательства и доводы, представленные лицами, участвующими в деле и руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, статьей 49, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции", Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать управление по транспорту и дорожному хозяйству администрации города Тулы нарушившим часть 1 статьи 15, части 1 и 2 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции".

2. Выдать управлению по транспорту и дорожному хозяйству администрации города Тулы обязательное для исполнения предписание о прекращении нарушений части 1 статьи 15, частей 1 и 2 статьи 17 Федерального закона от

26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции" путем совершения действий, направленных на обеспечение конкуренции, в том числе – путем аннулирования открытого конкурса на право заключения договора на выполнение перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего пользования в границах муниципального образования город Тула без предоставления субсидий, и путем отмены протоколов, составленных в ходе проведения торгов – открытого конкурса на право заключения договора на выполнение перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего пользования в границах муниципального образования город Тула без предоставления субсидий.

3. Оснований для принятия иных мер в отношении управления по транспорту и дорожному хозяйству администрации города Тулы по пресечению и/или устранению последствий нарушения антимонопольного законодательства, а также по обеспечению конкуренции не имеется.

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

Примечание: за невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

ПРЕДПИСАНИЕ № 02

19.01.2015г.

г. Тула

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Тульской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: < --- >, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частью 4 статьи 41, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции" на основании своего решения от 19.01.2015г. по делу № 03-03/70-2014 о нарушении управлением по транспорту и дорожному хозяйству администрации города Тулы (300041, г. Тула, пр. Ленина, д. 2) части 1 статьи 15, частей 1 и 2 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции"

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

Управлению по транспорту и дорожному хозяйству администрации города Тулы прекратить нарушение части 1 статьи 15, частей 1 и 2 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции", при организации и проведении открытого конкурса на право заключения договора на выполнение перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего

пользования в границах муниципального образования город Тула без предоставления субсидий из городского бюджета, а именно:

-**аннулировать торги** – открытый конкурс на право заключения договора на выполнение перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего пользования в границах муниципального образования город Тула без предоставления субсидий из городского бюджета, проведенного в рамках реализации **распоряжения администрации города Тулы от 14.10.2014 № 1/289**;

-отменить протоколы, составленные в ходе проведения торгов – открытого конкурса на право заключения договора на выполнение перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего пользования в границах муниципального образования город Тула без предоставления субсидий.

О выполнении настоящего Предписания сообщить в Тульское УФАС России не позднее **пяти дней** со дня его исполнения.

Предписание может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его выдачи.

Примечание: За невыполнение в установленный срок законного предписания антимонопольного органа статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность. Привлечение к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации, не освобождает от обязанности исполнить предписание антимонопольного органа.