

РЕШЕНИЕ
по жалобе № 93/11-18.1-2014

Резолютивная часть решения оглашена «19» декабря 2014 г. г. Кемерово

Решение в полном объеме изготовлено «24» декабря 2014г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Кемеровской области по рассмотрению жалоб о нарушении процедуры торгов и порядка заключения договоров (далее – Комиссия) в составе:

Председателя Комиссии: Кухарской Натальи Евгеньевны – руководителя управления;

Членов Комиссии: Ланцман Людмилы Игоревны – и.о начальника отдела судебной и правовой работы;
Поляковой Юлии Александровны – начальника отдела контроля органов власти;
Юканкина Дмитрия Сергеевича – главного специалиста-эксперта отдела ЖКХ, транспорта и связи;
Кирилловой Ирины Геннадьевны – главного специалиста-эксперта отдела контроля органов власти.

при участии:

- <...> – представителя индивидуального предпринимателя <...>;

- <...> – представителя управления по транспорту и связи администрации г. Новокузнецка;

- <...> – представителя управления по транспорту и связи администрации г. Новокузнецка;

рассмотрев в порядке, установленном статьей 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – ФЗ № 135-ФЗ), жалобу индивидуального предпринимателя <...>, и материалы жалобы № 93/11-18.1-2014,

УСТАНОВИЛА:

11.12.2014 г. в Управление Федеральной антимонопольной службы по Кемеровской области (далее – Кемеровское УФАС России) поступила жалоба индивидуального предпринимателя <...> (вх. № 9753) на действия организатора торгов – управления по транспорту и связи администрации города Новокузнецка (далее – УТС г. Новокузнецка) при проведении открытого конкурса на право

осуществления пассажирских перевозок на маршрутах, составляющих маршрутную сеть Новокузнецкого городского округа и относящихся к коммерческим маршрутным перевозкам.

По мнению заявителя, нарушение выразилось в необоснованном включении в таблицу 1.1 конкурсной документации от 15.09.2014 г. № 02/2014 требований к участникам, касающихся снятия баллов за работу в течение последнего календарного года на маршрутах регулярных перевозок пассажиров без лицензии, договора на право осуществления пассажирских перевозок, заключенного с управлением по транспорту и связи администрации г. Новокузнецка.

Уведомлением от 15.12.2014 г. № 11/12376 рассмотрение жалобы было назначено на 19.12.2014 г. на 11 часов 15 минут.

На заседании Комиссии, состоявшемся 19.12.2014 г., представители УТС г. Новокузнецка пояснили, что согласно статье 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135 «О защите конкуренции» субъектами обжалования являются:

- лица, подавшие заявки на участие в торгах;

- иные лица (заявители), права и законные интересы которых, могут быть ущемлены или нарушены в результате нарушения порядка организации и проведения торгов, в случае, если такое обжалование связано с нарушением установленного нормативными правовыми актами порядка размещения информации о проведении торгов, порядка подачи заявок на участие в торгах.

Федеральный закон от 26.07.2006 № 135 «О защите конкуренции» устанавливает, что лица, не подавшие заявки имеют право обратиться с жалобой на торги в антимонопольный орган, если их права нарушены действиями (бездействием), которые воспрепятствовали им подать заявку (часть 2 статьи 18.1 ФЗ № 135-ФЗ).

Представители УТС г. Новокузнецка также указали на то, что лица, не подавшие заявки в жалобе на торги, должны указать на обстоятельства, свидетельствующие о нарушении установленного порядка размещения информации о проведении торгов, порядка подачи заявок на участие в торгах.

Индивидуальный предприниматель <...> не является лицом, подавшим заявку на участие в конкурсе на право осуществления пассажирских перевозок, размещенным организатором конкурса 15.09.2014 г. (извещение и конкурсная документация № 02/2014), также как и в жалобе <...> не указано на нарушение Управлением по транспорту и связи (Организатором торгов) порядка размещения информации о проведении торгов, порядка подачи заявок, следовательно, такая жалоба не подлежит рассмотрению в порядке статьи 18.1 Закона о защите конкуренции.

Представитель индивидуального предпринимателя <...> поддержала доводы, изложенные в жалобе, а также сообщила, что индивидуальный предприниматель <...> имел намерение подать заявку на участие в конкурсе, но ввиду отсутствия заключенного с Управлением по транспорту и связи администрации г. Новокузнецка договора, указанное право не реализовал, заведомо зная о снятии баллов по указанной причине.

Изучив имеющиеся материалы, выслушав пояснения сторон, Комиссия Кемеровского УФАС России установила следующее:

Частью 1 статьи 18.1 ФЗ № 135-ФЗ установлено, что антимонопольный орган рассматривает жалобы на действия (бездействие) юридического лица, организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной комиссии или аукционной комиссии при организации и проведении торгов, заключении договоров по результатам торгов либо в случае, если торги, проведение которых является обязательным в соответствии с [ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ](#) Российской Федерации, признаны несостоявшимися, а также при организации и проведении закупок в соответствии с Федеральным [ЗАКОНОМ](#) от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», за исключением жалоб, рассмотрение которых предусмотрено законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Согласно части 2 статьи 18.1 ФЗ № 135-ФЗ действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии могут быть обжалованы в антимонопольный орган лицами, подавшими заявки на участие в торгах, а в случае, если такое обжалование связано с нарушением установленного нормативными правовыми актами порядка размещения информации о проведении торгов, порядка подачи заявок на участие в торгах, также иным лицом (заявителем), права или законные интересы которого могут быть ущемлены или нарушены в результате нарушения порядка организации и проведения торгов.

В целях удовлетворения потребностей населения г. Новокузнецка в качественных услугах по перевозке пассажиров на маршрутах Новокузнецкого городского округа, повышения безопасности дорожного движения, обеспечения справедливого отбора перевозчиков Постановлением администрации г. Новокузнецка от 18.11.2012 г. № 191 утверждено Положение о порядке организации и проведения конкурса на право осуществления пассажирских перевозок на маршрутах, составляющих маршрутную сеть Новокузнецкого городского округа (далее – Положение № 191).

Пунктом 1.5 Положения № 191 установлено, что организатором конкурса является УТС г. Новокузнецка.

Пунктами 3.2, 3.3 Положения об управлении по транспорту и связи администрации города Новокузнецка, утвержденного решением Новокузнецкого Городского Совета народных депутатов от 08.07.2009 № 29, УТС г. Новокузнецка является заказчиком транспортных услуг, организует и проводит конкурсы на право осуществления пассажирских перевозок городского пассажирского транспорта. Заключает договоры на транспортное обслуживание населения, в том числе путем размещения муниципального заказа, с организациями, независимо от организационно-правовых форм собственности, и индивидуальными предпринимателями, утверждает графики и маршруты движения городского и пригородного транспорта.

15.09.2014 г. на официальном сайте администрации города Новокузнецка www.admnkz.info размещена конкурсная документация № 02/2014 о проведении УТС г. Новокузнецка конкурса на право осуществления пассажирских перевозок

на маршрутах, составляющих маршрутную сеть Новокузнецкого городского округа.

Для участия в открытом конкурсе поступили заявки от ООО «АТП «Барс», ООО «ГК «Профи», ИП <...>.

Рассмотрение и оценка поданных заявок конкурсной комиссией УТС г. Новокузнецка не проводились.

Предметом открытого конкурса является право осуществления пассажирских перевозок на маршрутах, составляющих маршрутную сеть Новокузнецкого городского округа.

Пунктом 3 конкурсной документации установлены обязательные требования к участникам конкурса, в том числе о предоставлении действующей лицензии на осуществление перевозки пассажиров автомобильным транспортом, лицензии на проведение предрейсового, послерейсового медицинского осмотра, лицензии на право проведения предрейсового технического контроля.

Пунктом 4 конкурсной документации № 02/2014 установлено, что критерии и порядок оценки поданных заявок определены в приложении № 1 к конкурсной документации.

Приложение № 1 к конкурсной документации № 02/2014 содержит критерии оценки заявок на участие в конкурсе и баллы им соответствующие, а именно: оценка транспортных средств (год выпуска транспортного средства) (от 0 до 100 баллов); наличие опыта по осуществлению регулярных пассажирских перевозок (от 0 до 50 баллов); наличие резервных транспортных средств (от 0 до 50 баллов); оценка вместимости транспортных средств (от 0 до 100 баллов); отсутствие задолженности по налогам и сборам (от 0 до 50 баллов); класс экологической безопасности двигателя транспортного средства (от 20 до 80 баллов); оснащение подвижного состава системой навигации (от 20 до 50 баллов).

Конкурсная документация № 02/2014 содержит таблицу № 1.1, согласно которой конкурсная комиссия снимает баллы:

- за нарушения условий лицензирования, связанных с приостановлением или аннулированием лицензии в текущем и (или) предшествующем году;
- за зарегистрированные дорожно-транспортные происшествия с причинением вреда жизни и (или) здоровью людей, возникшие по вине участника конкурса в текущем и (или) предшествующем году;
- за работу в течение последнего календарного года на маршрутах регулярных перевозок пассажиров без лицензии, договора на право осуществления пассажирских перевозок, заключенного в УТС г. Новокузнецка.

Пунктом 4.3 Положения № 191 установлено, что конкурсная документация должна содержать: технические требования к транспортным средствам; обязательные требования к участникам конкурса, установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации и настоящим Положением; критерии и порядок оценки заявок на участие в конкурсе; перечень документов, подтверждающих соответствие претендента установленным требованиям;

порядок, место и дату начала и окончания срока подачи заявок; место, дату и время вскрытия конвертов с заявками, место и дату рассмотрения заявок и подведения итогов конкурса; форму, порядок, дату начала и окончания срока предоставления участникам конкурса разъяснений положений конкурсной документации; срок со дня подписания протокола оценки и сопоставления заявок, в течении которого победитель конкурса должен подписать договор; лоты, выставляемые на конкурс; срок оказания услуг по перевозке пассажиров на маршрутах; размер платы в отношении коммерческих маршрутных перевозок.

В соответствии с пунктом 5 Положения № 191 конкурсная комиссия рассматривает заявки на участие в конкурсе на соответствие требованиям, установленным в конкурсной документации, в том числе требованиям допуска к участию в конкурсе. Оценка и сопоставление заявок осуществляются в соответствии с критериями, указанными в конкурсной документации. Победителем признается участник, набравший наибольшее количество баллов и предложивший наилучшие условия осуществления пассажирских перевозок.

На основании вышеизложенного Комиссия Кемеровского УФАС России приходит к выводу о том, что оценка заявок участников конкурса производится только согласно критериям, указанным в приложении № 1. Показатели, установленные в таблице 1.1, не являются критериями оценки заявок участников конкурса. Установлено, что снятие баллов по показателям, указанным в таблице № 1.1, должно проводиться конкурсной комиссией УТС г. Новокузнецка после процедуры оценки заявок, следовательно, победитель конкурса будет определен по итогам снятия либо неснятия баллов в соответствии с таблицей 1.1., а не по итогам оценки и сопоставления заявок в соответствии с критериями, указанными в конкурсной документации.

Положением № 191 не предусмотрена возможность включения в конкурсную документацию дополнительных показателей по снятию баллов с участников конкурса.

УТС г. Новокузнецка, включив показатели о снятии баллов с участников конкурса в соответствии с таблицей 1.1, нарушило требования пункта 5 Положения № 191, устанавливающего порядок рассмотрения заявок на участие в конкурсе и подведение итогов конкурса.

Кроме того, из положений конкурсной документации, а также сведений, представленных в таблице № 1.1, невозможно установить, каким образом будет осуществляться снятие баллов с участников конкурса, ранее не осуществлявших деятельность на территории Новокузнецкого городского округа, либо участников только начинающих деятельность на рынке пассажирских перевозок, и, соответственно не имевших в течение последнего календарного года договора на право осуществления пассажирских перевозок, заключенного в УТС г. Новокузнецка.

УТС г. Новокузнецка, установив требование о наличии заключенного в УТС г. Новокузнецка договора на право осуществления пассажирских перевозок, создало (могло создать) преимущества отдельным участникам конкурса, что привело (могло привести) к созданию неравных условий для потенциальных участников данного конкурса, которые имели намерение подать заявку, но ввиду отсутствия данного договора указанное право не реализовали (заведомо

предполагая о снятии большого количества баллов по указанной причине).

Относительно снятия конкурсной комиссией баллов за нарушение условий лицензирования, за работу в течение последнего календарного года на маршрутах регулярных перевозок пассажиров без лицензии Комиссия Кемеровского УФАС России отмечает следующее:

Постановлением Правительства РФ от 02.04.2012 № 280 утверждено Положение о лицензировании перевозок пассажиров автобусами и маршрутными такси (далее – Положение о лицензировании), согласно которому одним из лицензионных требований при осуществлении деятельности по перевозке пассажиров является соблюдение лицензиатом требований, предъявляемых к перевозчику в соответствии с Федеральным законом «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта».

Лицензионными требованиями при осуществлении деятельности по перевозке пассажиров, в частности, являются наличие у лицензиата принадлежащих ему на праве собственности или ином законном основании и соответствующих установленным требованиям помещений и оборудования для технического обслуживания и ремонта транспортных средств либо наличие договора со специализированной организацией на предоставление услуг по техническому обслуживанию и ремонту транспортных средств; наличие у лицензиата водителей транспортных средств, заключивших с ним трудовой договор или договор об оказании услуг и имеющих необходимые квалификацию и стаж работы, а также прошедших медицинское освидетельствование в установленном порядке; наличие у лицензиата на праве собственности или на ином законном основании необходимых для выполнения работ транспортных средств, соответствующих по назначению и конструкции техническим требованиям к осуществляемым перевозкам пассажиров и допущенных в установленном порядке к участию в дорожном движении; соблюдение лицензиатом требований, установленных статьей 20 Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» об основных требованиях по обеспечению безопасности дорожного движения к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям при осуществлении ими деятельности, связанной с эксплуатацией транспортных средств.

Статьей 14.1 КоАП РФ установлена ответственность за осуществление предпринимательской деятельности с грубым нарушением условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией),

Примечанием к названной статье установлено, что понятие грубого нарушения устанавливается Правительством Российской Федерации в отношении конкретного лицензируемого вида деятельности.

Пунктом 5 Положения о установлено, что осуществление деятельности по перевозке пассажиров автомобильным транспортом с грубым нарушением лицензионных требований влечет за собой ответственность, установленную законодательством Российской Федерации.

Согласно пункту 2 Положения о лицензировании лицензирование деятельности по перевозке пассажиров осуществляется Федеральной службой по надзору в сфере транспорта и ее территориальными органами.

Пунктом 12 Положения о лицензировании установлено, что лицензионный контроль осуществляется в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», с учетом особенностей организации и проведения проверок, установленных Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Квалификационные требования к перевозчикам установлены федеральным законодательством, следовательно, органы местного самоуправления не вправе устанавливать иные требования к перевозчикам и иным образом оценивать их деятельность. Соблюдение лицензионных требований и условий для лицензиата обязательно и является достаточным условием для осуществления перевозок.

Таким образом, организатор конкурса - УТС г. Новокузнецка не вправе произвольно устанавливать требования к участникам (претендентам), к полномочиям последнего относится – установление критериев оценки исполнения потенциальными участниками установленных законодательством требований с целью выявления претендента, обеспечивающего лучшие условия договора и в полном объеме отвечающего требованиям, установленным в конкурсной документации.

Как указал Конституционный суд Российской Федерации в постановлении № 16-П от 13.07.2010 г., Федеральный закон от 10.12.1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» закрепил основные требования по обеспечению безопасности дорожного движения при эксплуатации транспортных средств и при осуществлении юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями деятельности, связанной с эксплуатацией транспортных средств. При наличии указанных норм федерального законодательства, субъекты Российской Федерации вправе принимать законы, направленные на обеспечение общественной безопасности и организации транспортного обслуживания населения, однако, защищая права одних лиц, а именно пассажиров, они не вправе вводить ограничения прав и свобод других лиц, а именно предпринимателей. В силу части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации регулирование, предусматривающее такие условия допуска к предпринимательской деятельности в сфере транспортного обслуживания населения, которые, по существу, представляют собой ограничение прав и свобод, включая право, гарантированное статьей 34 Конституции Российской Федерации, на уровне субъекта Российской Федерации недопустимо, поскольку ограничения конституционных прав и свобод могут устанавливаться только федеральным законом.

Доводы представителей управления по транспорту и связи администрации г. Новокузнецка о том, что индивидуальный предприниматель <...> не обладает правом для обжалования в антимонопольный орган действия (бездействия) организатора торгов в связи с тем, что не является участником открытого конкурса на право осуществления пассажирских перевозок на маршрутах, составляющих маршрутную сеть Новокузнецкого городского округа не могут быть приняты Комиссией Кемеровского УФАС России в силу следующего:

В силу части 17 статьи 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» антимонопольный орган при рассмотрении жалобы в порядке статьи 18.1 Закона № 135-ФЗ не ограничен доводами, указанными в жалобе.

Согласно части 20 статьи 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» по результатам рассмотрения жалобы по существу комиссия антимонопольного органа принимает решение о признании жалобы обоснованной или необоснованной и в случае, если жалоба признана обоснованной, либо в случае установления иных не являющихся предметом обжалования нарушений (нарушений порядка организации и проведения торгов, заключения договоров по результатам торгов или в случае признания торгов несостоявшимися) принимает решение о необходимости выдачи предписания, предусмотренного пунктом 3.1 части 1 статьи 23 настоящего Федерального закона.

В данном случае в антимонопольный орган обжаловались действия организатора торгов, включившего в таблицу 1.1 конкурсной документации от 15.09.2014 г. № 02/2014 требований к участникам, касающихся снятия баллов за работу в течение последнего календарного года на маршрутах регулярных перевозок пассажиров без лицензии, договора на право осуществления пассажирских перевозок, заключенного с управлением по транспорту и связи администрации г. Новокузнецка. Перечисленные обстоятельства являются основаниями, подлежащими проверке в соответствии со статьей 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»

Указанные требования также повлияли на права индивидуального предпринимателя <...>, желавшего принять участие в открытом конкурсе на право осуществления пассажирских перевозок на маршрутах, составляющих маршрутную сеть Новокузнецкого городского округа. В результате установления требований, указанных в таблице 1.1, потенциальные участники (иные хозяйствующие субъекты) оказались в менее выгодном положении по сравнению с другими (имеющими договор на право осуществления пассажирских перевозок, заключенного с управлением по транспорту и связи администрации г. Новокузнецка), что привело (могло привести) к нарушению их прав при подаче заявки.

Таким образом, жалоба индивидуального предпринимателя <...> на действия заказчика правомерно рассмотрена антимонопольным органом в соответствии с предоставленными ему полномочиями.

На основании вышеизложенного, руководствуясь статьей 18.1, статьей 23 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия Кемеровского УФАС России

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу индивидуального предпринимателя <...> на действия организатора торгов – управления по транспорту и связи администрации города Новокузнецка при проведении открытого конкурса на право осуществления пассажирских перевозок на маршрутах, составляющих маршрутную сеть Новокузнецкого городского округа, обоснованной.

2. Признать управление по транспорту и связи администрации города Новокузнецка нарушившим пункт 5 Положения о порядке организации и проведения конкурса на право осуществления пассажирских перевозок на маршрутах, составляющих маршрутную сеть Новокузнецкого городского округа, утв. постановлением администрации г. Новокузнецка от 18.11.2012 г. № 191.

3. Выдать управлению по транспорту и связи администрации города Новокузнецка предписание об аннулировании торгов.

Председатель комиссии:

Н.Е. Кухарская

Ю.А. Полякова

Члены Комиссии:

Л.И. Ланцман

Д.С. Юканкин

И.Г. Кириллова

Отпуск, приказ от 08.12.2014 №202-о

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