

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Новосибирской области поступила жалоба ИП Тагановой О.С. (вх. № 937 от 03.02.2015г.) на действия организатора торгов Министерства транспорта и дорожного хозяйства Новосибирской области по проведению конкурса на право заключения договора об организации пассажирских перевозок на пригородных автобусных маршрутах регулярного сообщения № 15-УОПП/2014 и № 16-УОПП/2014.

Заявитель сообщает следующее.

18.11.2014 г. Министром транспорта и дорожного хозяйства Новосибирской области была утверждена конкурсная документация на проведение конкурса на право заключения договора об организации пассажирских перевозок на пригородных автобусных маршрутах регулярного сообщения, регистрационный № 15 - УОПП/2014.

31.12.2014 г. - была утверждена конкурсная документация, регистрационный № 16 - УОПП/2014.

Заявитель считает, что Конкурсные документации на проведение конкурса на право заключения договора об организации пассажирских перевозок на пригородных автобусных маршрутах регулярного сообщения № 15 - УОПП/2014 от 18.11.2014 г. и № 16 - УОПП/2014 от 31.12.2014г. недействительны в связи с несоответствием действующему законодательству РФ и ущемлением прав и законных интересов перевозчиков.

И настаивает на признании этих конкурсов недействительными на основании следующих доводов:

На стр.7, п. 1.13 в «Форме заявки на участие в конкурсе» конкурсной Документации № 16 - УОПП/2014 указано:

Заявка подается в письменной форме в целом на лоты, по которым претендент планирует принять участие в конкурсе.

Заявки, поданные претендентом на отдельные выходы маршрутов или отдельные маршруты, входящие в состав лота, не рассматриваются.

На стр. 3 Конкурсной документации № 16 - УОПП/2014 указано понятие «лота»:

Лот - сформированное организатором конкурса предложение на заключение договоров об организации пассажирских перевозок по одному или нескольким пригородным автобусным маршрутам регулярного сообщения на общее количество выходов автобусов каждого маршрута.

Это означает, что перевозчик, желая работать на каком - то маршруте, к примеру, с 15 выходами автобусов, должен на один лот, согласно данной конкурсной документации, приобрести сразу 15 автобусов и выставить их на 15 выходов этого маршрута. Выполнение этого требования для предпринимателя малого бизнеса связано с финансовыми затратами, несоизмеримыми с получаемой прибылью перевозчика, и является необоснованными дополнительными расходами.

Причем, в конкурсной документации № 15 - УОПП/2014 нет ни понятия «лота», ни какого-либо объяснения, что входит в состав лота. На стр. 11, п. 2.2. конкурса № 15 указано: «Участник размещения заявки имеет право подготовить конкурсную заявку в одном экземпляре на бумажном носителе на каждый лот (маршрут) с указанием количества выходов автобусов». То есть, в один лот, все-таки, не входят все выходы маршрута. А в результате, в заключении конкурсной комиссии, в протоколе № 2, - все претенденты конкурса № 15 не опущены участвовать в конкурсе по одной причине, что не приобрел и автобусы на все выходы каждого маршрутов, хотя в условиях конкурса № 15 - УОПП/2014 об этом ничего не сказано.

В лот № 2 конкурса № 15 включены 2 маршрута - № 138 и № 338. В лот № 3 конкурса № 16 включены 2 маршрута - № 304 и № 304к. Что, тем более, недопустимо.

Включая в состав одного лота все выходы автобусов на маршруте, Минтранс НСО ограничивает конкуренцию на рынке пассажирских перевозок, поскольку перевозчики с малым количеством подвижного состава допущены на конкурс. Участвовать смогут только обеспеченные, перевозчики, которые имеют возможность купить новые автобусы на сумму 15 млн. рублей (стоимость ГАЗели - 1 млн. рублей). Тем самым нарушается ч. 1 ст. 15, ч. 1, 2 ст. 17 Федерального закона № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Чтобы в объявленных конкурсах приняли участие все желающие, необходимо, согласно законодательству РФ каждый выход на маршруте признать отдельным лотом. И лоты должны формироваться с учетом требований антимонопольного законодательства. Минтранс НСО, выступающий в качестве организатора торгов, не вправе вводить не предусмотренное федеральными законами или иными нормативными правовыми актами ограничение доступа к участию в торгах.

Согласно п. 1 ст. 448 ГК РФ, в открытом конкурсе может участвовать любое лицо. Минтранс НСО, допуская к участию в конкурсе только крупных перевозчиков, которые вкладывают большие материальные ресурсы, исходит из того, что только эти перевозчики могут осуществлять безопасную и качественную услугу по перевозке пассажиров.

Довод Минтранса НСО о том, что хозяйствующий субъект, обладающий большим количеством транспортных средств окажет более качественную услугу перевозки необоснован. Поскольку перевозчик с меньшим количеством транспортных средств также может использовать новый качественный подвижной состав, иметь в подчинении профессиональных водителей, предприниматель может обладать большим опытом работы в пассажирских перевозках, не иметь нарушений по лицензионным требованиям. Что позволяет ему оказывать услугу по перевозке пассажиров того же уровня.

Следовательно, Минтранс НСО не допуская мелких перевозчиков только по одной причине малого количества у них транспортных средств, создавая преимущественные права определенным участникам торгов, нарушает принцип равенства участников гражданских отношений и ущемляет права представителей малого бизнеса, не имеющих значительных финансовых активов.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации, ч. 1 ст. 8, гарантируется поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности. И в соответствии с ч. 1 ст. 34 Конституции РФ, каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской деятельности.

Незаконное определение Минтрансом НСО понятия «Лот» по условиям конкурса № 16 УОПП/2014 является необоснованным препятствием для осуществления предпринимательской деятельности, то есть это создает угрозу коррупционной составляющей (от 25.12.2008г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»).

Эти требования ущемляют права и законные интересы в сфере предпринимательской деятельности заявителя.

И противоречат п/п 1, п. 4, ст. 11 № 135 - ФЗ «О защите конкуренции» о навязывании контрагенту условий договора, невыгодных для него или не относящихся к предмету договора (необоснованные требования о передаче финансовых средств, иного имущества, в том числе имущественных прав, а также согласие заключить договор при условии внесения в него положений относительно товаров,

в которых контрагент не заинтересован, и другие требования.

В соответствии со ст. 74 Конституции РФ на территории России должно быть существование единого экономического пространства в государстве - необходимое условие поддержки конкуренции.

Согласно п. 3, ч.1, ст.10 № 135 - ФЗ «О защите конкуренции»: запрещаются действия (бездействия) занимающего доминирующее положение хозяйствующего субъекта, результатом которых являются или могут являться недопущение, ограничение, устранение конкуренции и (или) ущемление интересов других лиц, в том числе навязывание контрагенту условий договора, невыгодных для него или не относящихся к предмету договора.

Вывод о том, что один лот - это один выход на маршруте подтверждается судебной практикой.

Так, в определении Высшего арбитражного суда РФ № 73/08 от 30.01.2008 г. указано, что доступ к участию в конкурсе должен быть обеспечен как группой перевозчиков, так и каждому перевозчику в отдельности. Решение Арбитражного суда НСО А45-2433/2009 и Седьмого Арбитражного Апелляционного суда от 17.07.2009 г. Так же решениями УФАС по Новосибирской области, в том числе решением от 20.05.2014 г. по ИП Зверевой Н.А., ответчик Департамент транспорта мэрии г. Новосибирска.

2. Следующим доводом о признании конкурсов недействительными является то, что Конкурсные документации не соответствуют Приказу Министерства транспорта и дорожного хозяйства Новосибирской области от 18.10.2013г. № 196 «Положение о конкурсе на право заключения договоров об организации пассажирских перевозок по пригородным и межмуниципальным маршрутам регулярного сообщения на Новосибирской области».

А именно, на стр. 2, в гл. 2, п. 5 « Требования к участникам конкурса» в «Положении о конкурсе ... » перечислены условия допуска перевозчиков для участия в конкурсе. Где не указано, что перевозчики с малым количеством транспортных средств и перевозчики, которые не в состоянии купить автобусы на все выходы маршрута, не будут допущены на конкурс.

Так, в «Положении о конкурсе ... » указано:

стр. 2, в гл. 2, п. 5. При рассмотрении заявок на участие в конкурсе не допускаются к участию в конкурсе претенденты:

- не имеющие лицензию на право осуществления пассажирских перевозок;

- находящиеся в процессе ликвидации или имеющие решения арбитражного суда о признании претендентов - юридических лиц или индивидуальных предпринимателей банкротами и об открытии конкурсного производства;

- деятельность которых приостановлена в порядке, предусмотренном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, на день подачи заявки на участие в конкурсе;

- не имеющие транспортных средств соответствующего типа, отвечающих установленным требованиям по обеспечению безопасности дорожного движения и организации пассажирских перевозок в соответствии с действующими правовыми актами, и не имеющие возможности обеспечения их технического обслуживания и ремонта;

- не имеющие трудовых ресурсов, необходимых для выполнения пассажирских перевозок;

- не имеющие условий для проведения предрейсового медицинского контроля за состоянием здоровья водителей транспортных средств;

- не имеющие площадей для стоянки автобусов.

стр. 2, в гл. 2, п. 6. «Положения о конкурсе ... ». Ни одному из участников конкурса не могут быть созданы преимущественные условия участия в конкурсе. Ограничение или прекращение доступа любых лиц к участию в конкурсе, а также исключение из состава его участников лиц, имеющих право участвовать в конкурсе, возможно только вследствие нарушения ими настоящего Положения, законодательства Российской Федерации и конкурсной документации.

Также в «Положения о конкурсе ... » указано:

п. 31. В процессе проведения конкурса, исходя из условий конкурса, при которых автобусный маршрут выставляется на конкурс по выходам расписания, может быть определена группа победителей, набравших наибольшее количество баллов, в пределах общего установленного количества подвижного состава выходов, выставляемого на конкурс автобусного маршрута.

Выход расписания - это график работы одного автобуса в течение рабочего дня с момента начала до момента окончания его пребывания на маршруте.

Количество подвижного состава (выходов) автобусного маршрута - это количество автобусов (выходов), задействованных (установленных) на маршруте по расписанию.

То есть, выявлены существенные расхождения между Конкурсными документациями № 15, № 16 и «Положением о конкурсе ... ». Что недопустимо. Любая конкурсная документация должна основываться на главном документе «Положение о конкурсе ... ». Благодаря незаконным Конкурсным документам, перевозчики фактически не допускаются для участия в конкурсе.

Тем более, что в Конкурсных документах № 15, № 16 на стр.3, В гл. «Введение» указано:

Конкурсная документация учитывает требования и положения действующего законодательства Российской Федерации и Новосибирской области.

Понятия, термины и сокращения, используемые в настоящей Конкурсной документации, применяются в значениях, определенных Законом Новосибирской области от 07.06.2007 № 112 - ФЗ "Об организации транспортного обслуживания населения на территории Новосибирской области» и Положением о конкурсе, утвержденным приказом Министерства транспорта и дорожного хозяйства Новосибирской области от 18.10.2013 № 196.

3. Так же доводом о признании конкурсов № 15-УОПП/12014 от 18.11.2014 г. и № 16 - УОПП/2014 от 31.12.2014 г. недействительными является то, что не указана конкретная норма федерального закона или какое-либо объяснение, на основании которых, Минтранс НСО ограничивает доступ мелких предпринимателей с небольшим количеством подвижного состава участвовать в конкурсах. Не указана норма федерального закона, на основании которого, было дано определение «Лота».

Так, в соответствии с ч. 1. ст. 15 № 135 - ФЗ «О защите конкуренции»:

1. Федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов 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.

Система отношений между потенциальными перевозчиками на маршрутах пассажирского транспорта и Минтрансом НСО, порядок оформления этих отношений, устанавливаются нормативными актами и не должны противоречить Конституции Российской Федерации и другим Федеральным законам.

На самом деле, перевозчики с небольшим количеством транспортных средств поставлены в дискриминационные условия, в отличие от крупных перевозчиков, которые в состоянии приобрести автобусы, к примеру на сумму более 15 млн. рублей.

Согласно п.8, ст.41 № 135 - ФЗ «О защите конкуренции»:

п. 8. 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.

4. Минтранс НСО буквально навязывает перевозчикам приобретать автобусы на сумму 15 млн. рублей, не учитывая материального положения предпринимателей. И навязывает объединяться в группы предпринимателей, чтобы набрать, к примеру, 15 автобусов, и всей группой участвовать в конкурсе. Минтранс НСО, таким образом, вынуждает быть зависимыми от кого-либо. Хотя, согласно ст. 2 Гражданского кодекса РФ, предпринимательская деятельность предполагает самостоятельную, осуществляемую на свой риск, деятельность, направленную на получении прибыли от оказания услуг.

Минтранс НСО отработал механизм конкурсного отбора перевозчиков. А именно, в результате каждого конкурса, на протяжении двух лет, победителями становятся только крупные предприниматели. Это исключает какую-либо возможность конкуренции иных перевозчиков, что противоречит приведённым выше положениям Закона «О защите конкуренции». Условия проведения конкурсов объективно препятствуют возможности участия в торгах всем потенциальным претендентам. Отдельным хозяйствующим субъектам пришлось отказаться от участия в конкурсах, ввиду наличия ограничения, касающегося количества подвижного состава.

5. Минтранс НСО, как организатор торгов, формирует лоты по маршрутам. Что недопустимо. Согласно правовым актам, необходимо - по выходам внутри маршрута. Ведь каждый выход автобуса на маршруте имеет свое расписание движения, утвержденное Министром транспорта НСО. И каждый выход автобуса предполагает свое количество перевезенных пассажиров.

Автобусы от конечной остановки отходят по расписанию через определенный интервал времени между автобусами. Поэтому каждый автобус перевозит разное количество пассажиров. Если первый автобус, в «час пик» отходит в 6-00 часов с полным салоном пассажиров, то последний автобус, согласно расписания, в 8-00 час., с неполным салоном. То есть, если разные расписания, то и разные условия работы каждого автобуса на любом маршруте различного уровня.

То же самое можно сказать и по рейсам на маршруте (рейс - путь следования транспортного средства от начальной конечной остановки до конечной). Если первые автобусы, согласно расписания, делают в течение дня 8 рейсов, то последние имеют возможность проезжать только по 6 рейсов, поэтому пассажиров провозят меньше и заработную плату получают меньше. Выходит, что условия работы каждого автобуса внутри любого маршрута разные.

В соответствии с ч. 3 ст. 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135 - ФЗ: При проведении торгов на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд запрещается ограничение конкуренции между участниками торгов путем включения в состав лотов продукции (товаров, работ, услуг), технологически и функционально не связанной с товарами, работами, услугами, поставки, выполнение, оказание которых являются предметом торгов.

Таким образом, данной правовой нормой запрещено при проведении торгов включение в один лот услуг, технологически и функционально не связанных с услугами, оказание которых является предметом торгов.

6. Минтранс НСО свои действия по формированию лотов предварительных консультаций с перевозчиками не проводили и согласия перевозчиков включать в один лот целый маршрут, например, с пятнадцатью выходами, не получали. Все перевозчики Новосибирской области против таких условий конкурсов в Минтрансе НСО, это исключает возможность участвовать в конкурсах.

Объединение выходов на маршруте в один лот является логически необоснованным еще и с той точки зрения, что усмотреть за всеми автобусами и водителями, которые обслуживают эти автобусы, одному перевозчику технически, физически и материально невозможно.

Это значит, что подвижной состав предпринимателя будет технически не подготовлен к работе по перевозке пассажиров. Минтранс НСО, занимаясь организацией транспортного обслуживания населения, должен в первую очередь, руководствоваться основными принципами обеспечения безопасности дорожного движения.

Согласно статье 3 Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ "О безопасности дорожного движения": Приоритет жизни и здоровья граждан, участвующих в дорожном движении, над экономическими результатами хозяйственной деятельности; соблюдение интересов граждан, общества и государства при обеспечении безопасности дорожного движения; программно - целевой подход к деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения.

В соответствии с ч. 15 ст. 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» организатор торгов, оператор электронной площадки, конкурсная или аукционная комиссия, действия (бездействие) которых обжалуются, обязаны представить на рассмотрение жалобы по существу документацию о торгах, изменения, внесенные в конкурсную документацию, документацию об аукционе, заявки на участие в конкурсе, заявки на участие в аукционе, протоколы вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе, протоколы рассмотрения заявок на участие в конкурсе, протоколы рассмотрения заявок на участие в аукционе, протоколы оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе, протоколы аукциона, аудио-, видеозаписи и иные документы и сведения, составленные в ходе организации и проведения торгов.

На основании вышеизложенного, организатору торгов Министерству транспорта и дорожного хозяйства Новосибирской области надлежит представить в Управление Федеральной антимонопольной службы по Новосибирской в срок до 10.02.2015г. документы и сведения, указанные в ч. 15 ст. 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Со дня направления уведомления, торги приостанавливаются до рассмотрения жалобы на действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии по существу.

В случае принятия жалобы к рассмотрению организатор торгов, которому направлено уведомление о поступлении жалобы и о приостановлении торгов до рассмотрения жалобы по существу, не вправе заключать договор до принятия антимонопольным органом решения по жалобе. Договор, заключенный с нарушением установленного требования, является ничтожным.

Организатор торгов, оператор электронной площадки, конкурсная или аукционная комиссия, действия (бездействие) которых обжалуются, в течение одного рабочего дня с момента получения уведомления обязаны известить лиц, подавших заявки на участие в торгах, о факте поступления жалобы, ее содержании, месте и времени ее рассмотрения.

Рассмотрение жалобы по существу состоится комиссией Управления Федеральной антимонопольной службы по Новосибирской области 12.02.2015г. в 15-00 часов по адресу: г. Новосибирск, ул. Кирова, 3, каб. 915.

Организатор торгов, оператор электронной площадки, конкурсная или аукционная комиссия, заявитель, а также лица, подавшие заявки на участие в торгах, вправе направить в антимонопольный орган возражение на жалобу или дополнение к ней и участвовать в рассмотрении жалобы лично или через своих представителей (при наличии доверенностей на участие в рассмотрении жалобы или документов, подтверждающих полномочия руководителя; документов, удостоверяющих личность). Возражение на жалобу направляется в антимонопольный орган не позднее чем за два рабочих дня до дня рассмотрения жалобы.

Регистрация участников рассмотрения жалобы в кабинете № 1016 (10Этаж).

Заместитель руководителя управления

Н.П. Камнева