

РЕШЕНИЕ

Резолютивная часть решения оглашена 16 апреля 2014 г.
Новосибирск

г.

Решение в полном объеме изготовлено 21 апреля 2014 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Новосибирской области (далее - Новосибирское УФАС России) по рассмотрению жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров в составе:

Князькова С.Е. – и.о. заместителя руководителя управления, председатель Комиссии;

Долженкова Е.В. – начальник отдела контроля органов власти, член Комиссии;

Шагжитарова А.М. – специалист-эксперт отдела контроля органов власти, член Комиссии;

рассмотрев жалобу перевозчиков, работающих на регулярных пассажирских маршрутах Новосибирской области на действия организатора конкурса Министерства транспорта и дорожного хозяйства Новосибирской области по проведению открытого конкурса на право заключения договора об организации пассажирских перевозок на автобусных маршрутах регулярного сообщения, регистрационный номер конкурса 12-УОПП/2014, в присутствии «...»,

УСТАНОВИЛА:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Новосибирской области (Новосибирское УФАС России) поступила жалоба перевозчиков, работающих на регулярных пассажирских маршрутах Новосибирской области на действия организатора конкурса - Министерства транспорта и дорожного хозяйства Новосибирской области по проведению открытого конкурса на право заключения договора об организации пассажирских перевозок на автобусных маршрутах регулярного сообщения, регистрационный номер конкурса 12-УОПП/2014.

Заявители сообщили следующее.

02.04.2014 г. и. о. министра транспорта и дорожного хозяйства Новосибирской области была утверждена конкурсная документация на проведение конкурса на право заключения договора об организации пассажирских перевозок на автобусных маршрутах регулярного сообщения, регистрационный номер конкурса 12-УОПП/2014.

Перевозчики не могут согласиться с содержанием спорных пунктов предлагаемой редакции конкурсной документации Минтранса НСО в связи с несоответствием их действующему законодательству и ущемлением прав подателей жалобы и их законных интересов. В силу пункта 1 ст. 422 ГК РФ договор должен соответствовать обязательным для сторон правилам, установленным законом и иными

правовыми актами императивным нормам), действующим в момент его заключения. Заявители настаивают на исключении незаконных пунктов из текста конкурсной документации. А именно:

На стр. 5, п. 1.6.4. конкурсной документации отмечено, что в заявке должно быть указано наличие резервных автобусов, выставляемых на конкурсе перевозчиком. И на стр.9, п. 1.16, п/п 5 в Критериях оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе" - наличие резервных автобусов оценивается в 1 балл.

К примеру, кто - то из перевозчиков, для участия в конкурсе, покупает 1 автобус, вместимостью 18 пассажиров, стоимостью 1600 000 рублей. Чтобы пройти конкурс и набрать больше баллов, перевозчику придется купить подобный, за такую же цену, 1600000 рублей, но уже в качестве резервного автобуса.

Выполнение этого требования связано с финансовыми затратами, несоизмеримыми с получаемой прибылью предпринимателя, и является необоснованными дополнительными расходами. Так же резервный автобус не является острой необходимостью для выполнения пассажирских перевозок на маршруте.

Ведь, если основной автобус один день в течение месяца находится на ремонте, вместо него один день на маршруте, по требованиям договора, работает резервный автобус. Остальное время резервный автобус стоит в гараже, и кредит за него перевозчик платит. Это ставит в неравные условия с перевозчиком, кто имеет возможность купить сразу 20 автобусов основных и 1 резервный автобус. Минтранс НСО не вправе оказывать предпочтение одному лицу перед другим в отношении заключения публичного договора, кроме случаев, предусмотренных законом и иными правовыми актами.

Кроме того, предприниматели, осуществляющие перевозки пассажиров, не являются получателями государственных субсидий и не имеют право на получение компенсации за покупку резервного автобуса.

Согласно ст. 2 ГК РФ, предпринимательская деятельность предполагает самостоятельную, осуществляемую на свой риск, деятельность, направленную на получение прибыли от оказания услуг. Не получится деятельность перевозчиков безубыточной, если они будем покупать резервные автобусы.

Действующее гражданское законодательство не предусматривает обязанность перевозчика обеспечивать запас провозных возможностей на время ремонта основного автобуса. Заявители просят исключить данный пункт из текста конкурсной документации, как незаконное требование Минтранса НСО, оно противоречит нормам ч.1 ст.15 ФЗ от 26.07.2007 № 135-ФЗ "О защите конкуренции".

На стр. 5, п. 1.6.6. конкурсной документации указано, что в течение срока действия договора (договор заключается на 10 лет - стр. 5, п. 1.7.), уже после конкурса, предусматривается замена перевозчиком автобусов марки ГАЗ 322132, достигших срока (М-2 (I- II класса)) - 7 лет.

Получается, перевозчик после конкурса работает на новом (это менее одного

года) автобусе 7 лет, потом через 7 лет, по требованию Минтранса НСО покупает опять новый автобус (хотя срок действия договора 10 лет еще не истек). А через 3 года, когда будет объявлен другой конкурс, опять придется покупать новый автобус. На стр. 8, п.1.16, п/п 1 в "Критериях оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе" - наличие нового автобуса оценивается в 5 баллов.

В Российском законодательстве нет требований замены автомобиля по годам эксплуатации, по показаниям спидометра, по внешнему виду, по цвету автомобиля или по каким-либо другим признакам. Тем более через такой короткий срок, как 7 лет работы на автомобиле. Главное, по лицензионным правилам пассажирских перевозок, чтобы автомобиль был технически исправлен и проведен техосмотр 2 раза в год. Выполнение этого требования Минтранса НСО для индивидуального предпринимателя связано с финансовыми затратами, несоизмеримыми с получаемой прибылью и является необоснованными дополнительными расходами. Перевозчики не имеют право на получение компенсации от государства за покупку новых автобусов, причем через каждые 7 лет.

Заявители просят исключить из текста конкурсной документации п. 1.6.6. "В течение срока действия договора предусматривается своевременная замена перевозчиком автобусов, достигших срока: М-2 (I- II кл.) - 7 лет, М-3 (II - III класса) - 8 лет, М-3 (IV класса) - 12 лет", как незаконное требование Минтранса НСО.

На стр. 6, п. 1.14., п/п 10 конкурсной документации указано, что для участия в конкурсе представляются в комиссию копии документов, подтверждающие наличие оборудования автобусов для перевозки инвалидов.

И на стр. 8, п. 1.16, п/п 3 в критериях оценки и сопоставления наличие оборудования для перевозки инвалидов в автобусах оценивается в 3 балла.

Согласно ГОСТ Р 50844-95, указанное требование не относится к автобусам общего пользования, осуществляющим пассажирские перевозки на маршрутах. Кроме того, в конкурсной документации нет конкретного объяснения данного оборудования, в том числе нет его характеристик. Чтобы пройти конкурс на маршруте, перевозчикам непонятно, что нужно приобрести: инвалидное кресло или подъемник для заезда инвалидного кресла в салон автобуса. Но тогда, согласно ГОСТ Р 50844-95, перевозчику придется из салона автобуса убрать 6 стационарных сидений, чтобы поместилось инвалидное кресло с необходимыми креплениями к полу и стенкам салона автобуса. Вместо 13 пассажирских мест в салоне автобуса, останется 7 сидений, при том, что перевозка стоячих пассажиров запрещена.

Выполнение этого требования для индивидуального предпринимателя связано с финансовыми затратами, несоизмеримыми с получаемой прибылью и является необоснованными дополнительными расходами.

На стр. 6, п. 1.14., п/п 11 указано, что для участия в конкурсе представляются в комиссию сведения о водительском составе, который планируется задействовать при оказании транспортных услуг.

Водители не могут являться участниками конкурса, следовательно, сведения о водителях не могут содержаться в требованиях к конкурсной заявке перевозчика.

На стр. 6, п. 1.14., п/п 13 конкурсной документации Минтранса НСО указано, что для участия в конкурсе, в комиссию необходимо предоставить справку о наличии нарушений лицензионных требований, выданную СИБУГАДН.

Но согласно приказу Минтранса РФ от 18.12.2006г. № 153 «Административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере транспорта по исполнению государственной функции по лицензированию деятельности по перевозкам пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек...», не предусмотрена выдача справок о нарушениях лицензионных требований и дорожно-транспортных происшествиях перевозчиков.

Таким образом, требование предоставить справку от СИБУГАДН в заявке на участие в конкурсе неправомерно.

На стр. 7, п. 1.14, п/п 14 конкурсной документации указано, что для участия в конкурсе, в комиссию необходимо предоставить справку о наличии нарушении перевозчиком правил безопасности дорожного движения, выданную органами государственной инспекции безопасности дорожного движения (ГИБДД).

Так как за нарушение правил дорожного движения и за нарушения в результате ДТП к административной ответственности всегда привлекается водитель, а не перевозчик. Водители не являются участниками конкурса. Следовательно, сведения о допущенных ими правонарушениях, в том числе в ДТП, повлекшие административную ответственность, не должны содержаться в требованиях предоставления документов к конкурсной заявке перевозчика.

И еще, перевозчики, впервые вступающие на этот рынок, не смогут предоставить необходимые сведения по нарушениям в деятельности на пассажирском маршруте, в связи с тем, что они не работали на таком рынке в течение года.

Более того, выдача данных справок перевозчикам в полномочия органов государственной инспекции безопасности дорожного движения не входит.

Поэтому предоставление справки от ГИБДД является необоснованным, незаконным и ограничивает доступ хозяйствующих субъектов для участия в конкурсе. Данное требование не соответствует законам РФ и иных нормативных правовых актов, нарушает права перевозчиков в сфере предпринимательской деятельности, связанной с оказанием услуг по перевозке пассажиров.

На стр. 17, п. 5.4.3. конкурсной документации указано, что при систематическом неисполнении перевозчиком объема транспортной работы, Минтранс Новосибирской области вправе в одностороннем порядке расторгнуть с перевозчиком договор.

В конкурсной документации нет конкретного объяснения, что такое - объем транспортной работы. Может, это количество выполненных рейсов, количество перевозимых пассажиров, количество рабочих дней или количество литров ГСМ, использованных в процессе работы.

На стр. 32, п.2.1.6. в договоре об организации пассажирских перевозок указано, что Министерство транспорта НСО имеет право досрочно в одностороннем порядке расторгнуть договор с перевозчиком. Что противоречит ст. 450 ГК РФ. Такое решение принимается только в судебном порядке.

Жалоба перевозчиков, работающих на регулярных пассажирских маршрутах Новосибирской области подана в соответствии с требованиями ч.ч. 6-8 ст. 18.1 Федерального закона от 26.07.2006г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», принята Новосибирским УФАС России к рассмотрению.

Министерство транспорта и дорожного хозяйства Новосибирской области представило возражения следующего характера.

Минтранс Новосибирской области отказалось от проведения конкурса на право заключения договора об организации пассажирских перевозок на пригородных автобусных маршрутах регулярного сообщения, регистрационный номер конкурса - 12-У011111/2014 (уведомление размещено на сайте министерств, копия прилагается).

1. В отношении наличия резерва транспортных средств - в декабре 2012 года НП «Сибирский союз перевозчиков» подал жалобу в УФАС по НСО (вх. УФАС по НСО от 05.10.2012 № 8214), в которой оспаривал данный критерий.

Решением от 14.12.2012 года УФАС по НСО данный критерий не признало нарушающим права перевозчиков (копия прилагается).

2. Замена транспортных средств перевозчиками, выигравшими конкурс, предусмотрена в конкурсной документации и договоре в связи с тем, что к 2013 году (когда было введено данное условие) парк микроавтобусов и автобусов в Новосибирской области, используемый для перевозки пассажиров, был в неудовлетворительном состоянии.

Своевременная замена подвижного состава перевозчиками не осуществлялась даже после истечения амортизационного срока, установленного в постановлении Правительства РФ от 01.01.2002 № 1 «О классификации основных средств, включаемых в амортизационные группы». Проводимый капитальный ремонт зачастую касался только основных узлов транспортного средства - двигателя, рулевого управления и т.д. Однако, подчас не работала отопительная система, сидения для пассажиров отсутствовали частично или были в неудовлетворительном состоянии. Все это приводило к постоянным жалобам пассажиров на отсутствие условий комфортности, наличия грязных транспортных средств и т.д. Причем, перевозчики, которым направлялись жалобы для ознакомления никак не реагировали на эти жалобы, замена транспортных средств происходила крайне редко.

Условие о своевременной замене транспортных средств удовлетворяет потребностям пассажиров в комфортной перевозке, требованиям законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения и безопасности перевозок пассажиров. Установленные сроки в зависимости от класса автобуса были взяты из постановления Правительства РФ от 01.01.2002 № 1 «О классификации основных средств, включаемых в амортизационные группы», крайний срок эксплуатации автобусов особа малых и малых до 7,5м по I-II классу

установлен до 5 лет. Минтранс Новосибирской области фактически подняло данную планку - установил срок максимальной эксплуатации 7 лет.

Критерий, оценивающий срок эксплуатации автобуса «Оценка состояния парка автобусов перевозчика» разбит по срокам эксплуатации автобусов, однако заявитель не учитывает, что в конкурсной документации всего 9 критериев. Если по данному критерию перевозчик может получить меньше баллов, то может получить больше по другим критериям - баланс баллов Министерство старалось соблюсти.

В отношении установления критериев по применению транспортных средств, обеспечивающих перевозку инвалидов - Российская Федерация, как участник международных отношений, ратифицировала Конвенцию о правах инвалидов в 2012 году, которая вступила в действие с 25.10.2012 года.

Согласно этой Конвенции целью ее является поощрение, защита и обеспечение полного и равного осуществления всеми инвалидами всех прав человека и основных свобод, а также в поощрение уважения присущего им достоинства. И в частности в статье 9 сказано следующее:

«1. Чтобы наделить инвалидов возможностью вести независимый образ жизни и всесторонне участвовать во всех аспектах жизни, государства-участники принимают надлежащие меры для обеспечения инвалидам доступа наравне с другими к физическому окружению, к транспорту, к информации и связи, включая информационно-коммуникационные технологии и системы, а также к другим объектам и услугам, открытым или предоставляемым для населения, как в городских, так и в сельских районах. Эти меры, которые включают выявление и устранение препятствий и барьеров, мешающих доступности, должны распространяться, в частности:

а) на здания, дороги, транспорт и другие, внутренние и внешние объекты, включая школы, жилые дома, медицинские учреждения и рабочие места;...»

Новосибирская область, как субъект Российской Федерации, обязана исполнять принятые и ратифицированные нормативные правовые акты, к которым Конвенция также относится. Для выполнения обязательств, взятых Российской Федерацией путем ратификации Конвенции, были внесены критерии, касающиеся соблюдения прав инвалидов, которые теперь будут постоянно использоваться при проведении конкурсов, тем самым стимулируя перевозчиков оборудовать транспортные средства необходимым оборудованием.

Обращаем внимание, что город Новосибирск уже давно использует данный критерий для обеспечения прав инвалидов на территории города.

3. Документы на водительский состав необходимы для того, чтобы конкурсная комиссия убедилась в наличии у перевозчика трудовых ресурсов для исполнения договора.

Кроме того, количество и поименный перечень водителей необходимо для УГИБДД по НСО для предоставления справки о наличии или отсутствии ДТП с их участием, а также нарушений правил дорожного движения.

Так как учет ДТП в УГИБДД по НСО производится только поименно в отношении конкретных водителей, то никаких сведений в отношении перевозчиков УГИБДД по

НСО более в конкурсную комиссию предоставить не может. Только так возможно учесть наличие либо отсутствие у перевозчика (его водителей) нарушений по безопасности дорожного движения и ДТП. Требование наличия таких сведений никоим образом не нарушает права самих водителей (они дают согласие на обработку персональных данных) и перевозчиков.

Отсутствие в административных регламентах УГИБДД по НСО обязанности выдавать какие-либо справки не лишает их права давать справки. Что не запрещено законом, то разрешено, если это не нарушает другие нормы закона.

4. Это же касается и справок, выдаваемых СибУГАДН. Кроме того, формы справок СибУГАДН и УГИБДД по НСО были согласованы с ведомствами.

Если исследовать вопрос проведения конкурсов на территории города Новосибирска и других субъектов Российской Федерации - там так же выдаются справки с аналогичным содержанием.

5. В отношении одностороннего расторжения договора - данное право было оспорено ООО «РОССО» в арбитражном суде Новосибирской области.

Суды всех инстанций подтвердили право Минтранса Новосибирской области одностороннего расторжения договора согласно условиям, указанным в договоре (Дело А45-26725/2012 копия решения прилагается).

Рассмотрев по существу поступившую жалобу, доводы, представленные материалы, Комиссия Новосибирского УФАС России приходит к следующим выводам.

Министерство транспорта и дорожного хозяйства Новосибирской области является областным исполнительным органом государственной власти Новосибирской области, осуществляющим государственное управление и нормативное правовое регулирование в сфере транспорта, дорожного хозяйства в пределах установленных федеральным законодательством и законодательством Новосибирской области полномочий, а также координацию и контроль за деятельностью подведомственных государственных учреждений Новосибирской области (Положение о Министерстве транспорта и дорожного хозяйства Новосибирской области, утвержденное постановлением Губернатора Новосибирской области от 04.05.2010г. № 145).

Согласно под. 15 п. 8 Положения о Министерстве транспорта и дорожного хозяйства Новосибирской области Министерство проводит конкурсы на право заключения договоров об организации пассажирских перевозок по пригородным и межмуниципальным маршрутам регулярного сообщения.

В соответствии со ст. 12 Закона Новосибирской области от 07.06.2007г. № 112-ОЗ «Об организации транспортного обслуживания населения на территории Новосибирской области» привлечение перевозчиков к выполнению регулярных пассажирских перевозок по маршрутам регулярного сообщения осуществляется на основании договоров об организации пассажирских перевозок уполномоченными органами по результатам конкурсов на право заключения договоров об организации пассажирских перевозок по маршрутам регулярного сообщения и на условиях временной работы.

Конкурсная документация на проведение конкурса на право заключения договора об организации пассажирских перевозок на автобусных маршрутах регулярного сообщения (регистрационный номер конкурса – 12-УОПП/2014) подготовлена Министерством транспорта и дорожного хозяйства Новосибирской области для проведения конкурса – 12-УОПП/2014.

П. 1.6.4 конкурсной документации отмечено, что в заявке должно быть указано наличие резервных автобусов, выставляемых на конкурсе перевозчиком, что оценивается в 1 балл.

Требование наличия резервных автобусов установлено в целях обеспечения непрерывного функционирования транспортного обслуживания населения, поскольку перевозчик должен иметь в наличии достаточное количество подвижного состава, необходимого для осуществления пассажирских перевозок на пригородных автобусных маршрутах регулярного сообщения, независимо от изъятия поврежденного автобуса из эксплуатации на период ремонта. При этом, в конкурсной документации нет требования об обязательном праве собственности на резервный автобус; резервный автобус может использоваться на праве аренды.

В п. 1.6.6 конкурсной документации указано, что в течение срока действия договора (договор заключается на 10 лет), уже после конкурса, предусматривается замена перевозчиком автобусов марки ГАЗ 322132, достигших срока (М-2 (I- II класса)) - 7 лет.

Установленные сроки в зависимости от класса автобуса определены постановлением Правительства РФ от 01.01.2002 № 1 «О классификации основных средств, включаемых в амортизационные группы», согласно которому, крайний срок эксплуатации автобусов особа малых и малых до 7,5м по I-II классу установлен до 5 лет. Министерством транспорта и дорожного хозяйства Новосибирской области подняло данную планку и установило срок максимальной эксплуатации 7 лет.

В пп. 10 п. 1.14 конкурсной документации указано, что для участия в конкурсе представляются в комиссию копии документов, подтверждающие наличие оборудования автобусов для перевозки инвалидов, а п. 1.16, пп. 3 критерий оценки оценивает наличие оборудования для перевозки инвалидов в 3 балла.

Согласно п. а ст. 9 ратифицированной в 2012 году Конвенции о правах инвалидов, целью которой является поощрение, защита и обеспечение полного и равного осуществления всеми инвалидами всех прав человека и основных свобод, чтобы наделить инвалидов возможностью вести независимый образ жизни и всесторонне участвовать во всех аспектах жизни, государства-участники принимают надлежащие меры для обеспечения инвалидам доступа наравне с другими к физическому окружению, к транспорту, к информации и связи, включая информационно-коммуникационные технологии и системы, а также к другим объектам и услугам, открытым или предоставляемым для населения, как в городских, так и в сельских районах. Эти меры, которые включают выявление и устранение препятствий и барьеров, мешающих доступности, должны распространяться, в частности на здания, дороги, транспорт и другие, внутренние и внешние объекты, включая школы, жилые дома, медицинские учреждения и рабочие места. Кроме того, наличие оборудования для перевозки пассажиров не

является обязательным условием участия в конкурсе, а позволяет получить дополнительные баллы по соответствующему критерию.

В пп. 11. п. 1.14 конкурсной документации указано, что для участия в конкурсе представляются в комиссию сведения о водительском составе, который планируется задействовать при оказании транспортных услуг, в пп. 13 п. 1.14 конкурсной документации указано, что для участия в конкурсе, в комиссию необходимо предоставить справку о наличии нарушений лицензионных требований, выданную СИБУГАДН, в пп. 14 п. 1.14 конкурсной документации указано, что для участия в конкурсе, в комиссию необходимо предоставить справку о наличии нарушении перевозчиком правил безопасности дорожного движения, выданную органами государственной инспекции безопасности дорожного движения (ГИБДД).

Согласно возражениям Министерства транспорта и дорожного хозяйства Новосибирской области формы справок СИБУГАДН и УГИБДД по Новосибирской области были согласованы с ведомствами, поскольку должностные лица данных органов включены в состав конкурсной комиссии Министерства транспорта и дорожного хозяйства. Кроме того, заявителями не представлены подтверждения их довода об отказе СИБУГАДН и ГИБДД выдать соответствующие справки какому-либо перевозчику.

Расторжение договора в одностороннем порядке возможно, в случае, если это предусмотрено договором (ч. 3 ст. 450 ГК РФ). Следовательно, данное положение не противоречит ГК РФ.

В соответствии с п. 7 ст. 4 Федерального закона от 26.07.2006г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» конкуренция – соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

Комиссией Новосибирского УФАС России было установлено, что обжалуемые критерии и иные требования конкурсной документации установлены для всех участников конкурса и все находятся в равном положении, таким образом, указанные критерии не противоречат антимонопольному законодательству, и их наличие в конкурсной документации не может привести к ограничению конкуренции.

Учитывая изложенные обстоятельства, руководствуясь ч. 20 ст. 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия Новосибирского УФАС России

РЕШИЛА:

Признать жалобу перевозчиков, работающих на регулярных пассажирских маршрутах Новосибирской области на действия организатора конкурса Министерство транспорта и дорожного хозяйства Новосибирской области по проведению открытого конкурса на право заключения договора об организации пассажирских перевозок на автобусных маршрутах регулярного сообщения, регистрационный номер конкурса 12-УОПП/2014 необоснованной.

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