

Решение

Резолютивная часть решения оглашена 13.12.2022г.

Решение в полном объеме изготовлено __.12.2022г. г. Иркутск

Комиссия Иркутского УФАС России по контролю соблюдения законодательства о закупках, торгах, порядке заключения договоров, порядке осуществления процедур, включенных в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства (далее – Комиссия) в составе:

Председатель Комиссии: ;

Члены Комиссии: ;

при участии представителей организатора торгов - Министерство транспорта и дорожного хозяйства Иркутской области — (доверенность), . (доверенность);

при участии представителя заявителя и заявителя ИП , (доверенность), (доверенность);

рассмотрев жалобу ИП в порядке, установленном ст. 18.1 ФЗ «О защите конкуренции»,

УСТАНОВИЛА:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Иркутской области обратился Индивидуальный предприниматель с жалобой на действия организатора открытого конкурса – Министерства транспорта и дорожного хозяйства Иркутской области в связи с нарушением при организации и проведении открытого конкурса №11/2022 на право осуществления перевозок по межмуниципальному маршруту регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Иркутской области.

Согласно доводам жалобы заявитель считает, что организатором торгов при проведении конкурсов допущено ограничение и устранение конкуренции путем необоснованного расширения класса транспортных средств (далее - ТС) и объединения нескольких маршрутов в один лот.

Кроме того, по мнению заявителя, организатором торгов неправомерно объявлено проведение указанных конкурсов на право получения свидетельства на осуществление перевозок, поскольку перевозки по межмуниципальным маршрутам, являющимся предметом конкурсов, относятся к виду перевозок, осуществляемому по регулируемым тарифам. В связи с чем, право на осуществление перевозок по указанным маршрутам может быть предоставлено исключительно посредством заключения государственного контракта, в порядке установленном Федеральным законом от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной

системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Организатор конкурса, считает жалобу необоснованной и не подлежащей удовлетворению, в обосновании своих возражений представлены устные и письменные пояснения.

Комиссия, исследовав имеющиеся материалы, доводы жалобы, устные и письменные возражения организатора торгов, заявителя, заинтересованных лиц представленные документы, установила следующее.

Федеральный закон от 13.07.2015 №220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации» (далее Закон №220-ФЗ) регулирует отношения по организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, в том числе, отношения, связанные с допуском юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к осуществлению регулярных перевозок.

В соответствии с пунктом 1, пунктом 2 статьи 10 Закона №220-ФЗ свидетельство об осуществлении перевозок по межмуниципальному маршруту регулярных перевозок и карты соответствующего маршрута выдаются уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, установившими данные маршруты, по результатам открытого конкурса на право осуществления перевозок по маршрутам регулярных перевозок.

Согласно пункту 1 статьи 21 Закона №220-ФЗ предметом открытого конкурса является право на получение свидетельств об осуществлении перевозок по одному или нескольким межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок.

В силу пункта 2 статьи 21 Закона №220-ФЗ открытый конкурс проводится уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, установившим межмуниципальный маршрут регулярных перевозок.

В соответствии с пунктом 1 статьи 22 Закона №220-ФЗ, извещение о проведении открытого конкурса размещается на официальном сайте организатора открытого конкурса в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в порядке, установленном организатором открытого конкурса. Как указано в пункте 1 статьи 23 Закона №220-ФЗ к участию в открытом конкурсе допускаются юридические лица, индивидуальные предприниматели, участники договора простого товарищества, соответствующие требованиям, установленным статьей 23 Закона №220-ФЗ.

31.10.2022г. в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на официальном сайте РФ (<http://irkobl.ru/sites/transport/>) организатором торгов — Министерством транспорта и дорожного хозяйства Иркутской области было опубликовано извещение о проведении открытых конкурсов на право получения свидетельства на осуществление перевозок по ряду межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Иркутской области №11/2022, а также конкурсная документация.

Ознакомившись с указанной информацией, заявителем была подана жалоба в антимонопольный орган.

1. По мнению заявителя, право на осуществление перевозок по регулярным межмуниципальным маршрутам, являющимся предметом конкурсов, не может быть законно получено на основании свидетельств об осуществлении перевозок и карт маршрутов, выданных по результатам открытого конкурса №11/2022, ввиду того, что такое право, с учетом вида регулярных перевозок по регулируемому тарифу, подлежит передаче хозяйствующему субъекту лишь посредством заключения Министерством государственного контракта, либо по результатам открытого конкурса, но, после изменения вида перевозок на «перевозки по нерегулируемым тарифам».

Согласно пояснениям организатора торгов, все межмуниципальные маршруты, являющиеся предметом конкурсов, изменены с вида регулярных перевозок «по регулируемым тарифам» на вид регулярных перевозок «по нерегулируемым тарифам» в 2020 году. Все хозяйствующие субъекты были уведомлены об изменении вида регулярных перевозок.

Рассмотрев доводы жалобы, заслушав пояснения сторон, Комиссия Иркутского УФАС России приходит к следующим выводам.

Согласно пункту 16 части 1 статьи 3 Закона №220-ФЗ регулярные перевозки подразделяются на регулярные перевозки по регулируемым тарифам или регулярные перевозки по нерегулируемым тарифам.

Пунктом 17 части 1 статьи 3 Закона № 220-ФЗ установлено, что регулярные перевозки по регулируемым тарифам - регулярные перевозки, осуществляемые с применением тарифов, установленных органами государственной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления, и предоставлением всех льгот на проезд, утвержденных в установленном порядке.

Согласно пункту 18 части 1 статьи 3 Закона №220-ФЗ к регулярным перевозкам по нерегулируемым тарифам относятся регулярные перевозки, осуществляемые с применением тарифов, установленных перевозчиком.

При этом, согласно части 2 статьи 14 Закона №220-ФЗ осуществление регулярных перевозок пассажиров по регулируемым тарифам обеспечивается посредством заключения уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или уполномоченным органом местного самоуправления либо иным государственным или муниципальным заказчиком государственного или муниципального контракта в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

В то время, как право осуществления регулярных перевозок по нерегулируемым тарифам по маршрутам регулярных перевозок подтверждается свидетельством об осуществлении перевозок по соответствующему маршруту регулярных перевозок и картами соответствующего маршрута регулярных перевозок, которые выдаются по результатам открытого конкурса на право осуществления перевозок

по маршруту регулярных перевозок (часть 2 статьи 17 и часть 2 статьи 19 Закона №220-ФЗ).

Согласно, пояснениям организатора торгов, ввиду изменения в 2020 году вида регулярных перевозок «по регулируемым тарифам» на вид регулярных перевозок «по нерегулируемым тарифам» по всем межмуниципальным маршрутам, являющимся предметом конкурсов, право осуществления регулярных перевозок правомерно будет предоставлено хозяйствующим субъектам по результатам открытых конкурсов путем выдачи свидетельств об осуществлении перевозок и карт соответствующих маршрута.

Согласно части 1 статьи 18 Закона №220-ФЗ изменение вида регулярных перевозок, осуществляемых по муниципальному маршруту регулярных перевозок, межмуниципальному маршруту регулярных перевозок или смежному межрегиональному маршруту регулярных перевозок, допускается при условии, если данное решение предусмотрено документом планирования регулярных перевозок.

30 декабря 2019 года Правительством Иркутской области (Постановление №1143-пп от 30.12.2019г.) утверждён Документ планирования регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом по межмуниципальным маршрутам в Иркутской области на 2020 год.

Указанным Документом планирования в 2020 году предусмотрены мероприятия по изменению вида регулярных перевозок, осуществляемых по межмуниципальным маршрутам Иркутской области.

На этом основании, 11 февраля 2020 года Министерство жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области принято Решение от 11.02.2020г. №36/НГ/2020 об изменении вида регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом по межмуниципальным маршрутам указанных перевозок.

Указанным решением осуществлено изменение перевозок с вида «по регулируемым тарифам» на вид перевозок «по нерегулируемым тарифам» по 187 межмуниципальным маршрутам, в том числе по маршрутам № 419, 423, 427, 428, 456, 431, 438, 439, 440, 533 являющимся предметом открытого конкурса №11/2022.

При этом, согласно части 2 статьи 18 Закона №220-ФЗ уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или уполномоченный орган местного самоуправления, установившие муниципальный маршрут регулярных перевозок, межмуниципальный маршрут регулярных перевозок или смежный межрегиональный маршрут регулярных перевозок, в отношении которых принято решение об изменении вида регулярных перевозок, обязаны уведомить об этом решении юридическое лицо, индивидуального предпринимателя, уполномоченного участника договора простого товарищества, осуществляющих регулярные перевозки по соответствующему маршруту, не позднее ста восьмидесяти дней до дня вступления указанного решения в силу.

Согласно пункту 2 Решения от 11.02.2020г. №36/НГ/2020 оно вступает в силу с 15 июля 2020 года.

Однако, как установлено антимонопольным органом при рассмотрении аналогичной жалобы и указано Комиссией Иркутского УФАС России в решении от 10.10.2022 №038/931/22, уведомление о принятии Решения от 11.02.2020г. №36/НГ/2020 было направлено в адрес хозяйствующих субъектов только 12.02.2020г. (Письмо №02-58-1495/20 от 12.02.2020г.), т. е. за 154 дня до вступления в силу данного решения. При этом, на заседании Комиссии Иркутского УФАС России был установлен факт направления такого уведомления части хозяйствующим субъектам по неверному адресу, часть хозяйствующих субъектов указанное письмо по каким-либо причинам не получила, а в отношении некоторых отсутствуют доказательства направления данного уведомления.

Частью 3 статьи 18 Закона №220-ФЗ установлено, что сведения об изменении вида регулярных перевозок вносятся в реестры маршрутов регулярных перевозок в порядке, установленном законом или иным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, муниципальным нормативным правовым актом.

Кроме того, Приказом Министерство жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области от 28.06.2016 г. №65-мпр установлен Порядок внесения сведений об изменении вида регулярных перевозок в реестр межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Иркутской области (далее — Порядок).

В соответствии с пунктом 5 Порядка на основании решения об изменении вида перевозок сведения об изменении вида регулярных перевозок вносятся отделом министерства в реестр маршрутов в течение пяти рабочих дней со дня изменения вида регулярных перевозок в установленном порядке.

Пунктом 6 Порядка установлено, что реестр маршрутов в течение трех рабочих дней со дня внесения в него сведений об изменении вида регулярных перевозок размещается на официальном сайте уполномоченного органа в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Требование о внесении сведений об изменении вида регулярных перевозок в реестр межмуниципальных маршрутов установлено также пунктом 3 Решения от 11.02.2020г. №36/НГ/2020.

Однако, как установлено Комиссией Иркутского УФАС России на основании реестра межмуниципальных маршрутов, опубликованного в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на официальном сайте организатора торгов (<http://irkobl.ru/sites/transport/>), по маршрутам № 419, 423, 427, 428, 456, 431, 438, 439, 440, 533 вид перевозок установлен «по регулируемым тарифам».

На основании пункта 8 части 1 статьи 26 Закона №220-ФЗ к сведениям, которые должны быть включены в реестры маршрутов регулярных перевозок, относится вид регулярных перевозок.

Согласно части 2 статьи 12 Закона №220-ФЗ муниципальный маршрут регулярных перевозок, межмуниципальный маршрут регулярных перевозок считаются установленными или измененными соответственно со дня включения предусмотренных пунктами 1 - 11 части 1 статьи 26 настоящего Федерального закона сведений о данных маршрутах в реестры соответствующих маршрутов

регулярных перевозок, со дня изменения предусмотренных пунктами 3 - 11 части 1 статьи 26 настоящего Федерального закона сведений о данных маршрутах в этих реестрах.

Совокупное толкование указанных норм позволяет сделать вывод о том, что изменение вида регулярных перевозок является изменением маршрута регулярных перевозок, соответственно, вид перевозок считается измененным с момента включения таких сведений в реестр межмуниципальных маршрутов.

Таким образом, Комиссия Иркутского УФАС приходит к выводу, что вид регулярных перевозок по маршрутам № 419, 423, 427, 428, 456, 431, 438, 439, 440, 533 не был изменен в надлежащем порядке, в связи с чем перевозки по указанным маршрутам в настоящее время являются перевозками по регулируемым тарифам.

Учитывая указанное, организатор торгов неправомерно объявил открытые конкурсы на право получения свидетельств на осуществление перевозок по данным маршрутам, поскольку, при установленных обстоятельствах, должно осуществляться либо заключение государственного контракта, либо изменение вида перевозок на «перевозки по нерегулируемым тарифам» в установленном порядке и проведение открытого конкурса.

Указанные выше действия организатора торгов нарушают положения частей 2, 3 статьи 18, части 2 статьи 14, части 2 статьи 17, части 2 статьи 19 Закона №220-ФЗ.

1.

2. Согласно доводам жалобы, организатором при проведении конкурса допущено ограничение и устранение конкуренции путем необоснованного расширения класса ТС и объединения нескольких маршрутов в один лот.

Как установлено Комиссией Иркутского УФАС, лоты по открытому конкурсу №11/2022 сформированы организатором следующим образом:

Лот №1: маршруты №419, 423, 427, 428, 456;

Лот №2: маршрут №431, 438, 439, 440, 533.

Каждый включенный в состав лотов конкурса маршрут представляет собой самостоятельную завершённую единицу маршрута, имеющего свои границы, промежуточные остановочные пункты, автомобильные дороги, по которым предполагается движение транспортных средств между остановочными пунктами по маршруту, протяженность маршрута, режим работы и т.п., независимо от иных маршрутов, включенных в состав лота конкурса.

При этом, в конкурсной документации отсутствует какое-либо экономическое обоснование, позволяющее сделать вывод о действительной реальной необходимости объединения в один лот нескольких маршрутов.

Законом №220-ФЗ, иными актами не предусмотрена возможность объединения в 1 лот нескольких маршрутов регулярных пассажирских перевозок по регулируемым

тарифам.

При этом укрупнение лотов конкурсов предполагает одновременное увеличение наличия у перевозчика количества подвижного состава, в целях обслуживания пяти маршрутов, соответственно увеличения расходов, связанных с осуществлением пассажирских перевозок и, как следствие, приводит (может привести) к ограничению количества хозяйствующих субъектов, желающих принять участие в конкурсе, но не способных выполнить соответствующие требования в отношении одновременно всех пяти маршрутов.

Так, по лоту №1 конкурса №11/2022 необходимое количество и класс подвижного состава составляет 43 ТС класса малый, средний, большой, по лоту №2 конкурса №11/2022 — 5 ТС класса большой, не ниже малого.

Необоснованное укрупнение лота при проведении конкурса оказывает негативное влияние на конкуренцию, которое выражается в вытеснении малых хозяйствующих субъектов, не способных освоить крупный лот и не имеющих достаточное количество автобусов, что сужает возможность равного соперничества перевозчиков на товарном рынке. При этом подача заявки на часть лота конкурсной документацией не предусмотрена.

Не допуская мелких перевозчиков только по причине отсутствия необходимого количества транспорта, создавая преимущественные права более крупным потенциальным участникам торгов, нарушается принцип равенства участников гражданских правоотношений и ущемляются права представителей малого бизнеса, не имеющих значительных финансовых активов.

Таким образом, необоснованное укрупнение лота путем включения в его состав вышеуказанных маршрутов привело (могло привести) к сокращению круга потенциальных участников конкурса, заинтересованных в оказании услуг по осуществлению регулярных пассажирских перевозок по регулируемым тарифам, но не имеющих возможность либо не желающих осуществлять перевозку пассажиров одновременно на пяти маршрутах.

Учитывая указанное, в действиях организатора торгов по неправомерному формированию лотов имеются признаки нарушения части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

При этом, стоит отметить, что нарушение части 1 статьи 17, так же как и нарушение статьи 15 Закона о защите конкуренции, на которое ссылается заявитель в своей жалобе, может быть установлено только в рамках рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства в порядке главы 9 Закона о защите конкуренции. Статьей 18.1 Закона о защите конкуренции установлен особый самостоятельный порядок рассмотрения жалоб на нарушение процедуры торгов, который не относится к порядку возбуждения и рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства (указанная позиция подтверждается судебными актами Верховного Суда Российской Федерации по делу № АКПИ20-632).

На основании изложенного, по результатам рассмотрения доводов жалобы, Комиссия Иркутского УФАС России приходит к выводу о нарушении организатором конкурса части 2, 3 статьи 18, части 2 статьи 14, части 2 статьи 17,

части 2 статьи 19 Закона №220-ФЗ, выразившимся в нарушении порядка изменения вида маршрута регулярных перевозок и неправильном выборе способа передачи права на осуществление регулярных перевозок пассажиров по регулируемым тарифам.

Комиссия антимонопольного органа, исследовав все представленные документы, пояснения сторон, пришла к выводу о наличии правовых оснований для признания жалобы заявителя обоснованной и выдаче обязательного для исполнения предписания об устранении выявленных нарушений.

На основании изложенного и руководствуясь частью 20 статьи 18.1 ФЗ «О защите конкуренции» от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ Комиссия,

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ИП Г. на действия организатора торгов – Министерства транспорта и дорожного хозяйства Иркутской области при организации и проведении открытого конкурса №11/2022 на право осуществления перевозок по межмуниципальному маршруту регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Иркутской области, обоснованной;
2. Признать организатора конкурса нарушившим часть 2, 3 статьи 18, часть 2 статьи 14, часть 2 статьи 17, часть 2 статьи 19 Федерального закона от 13.07.2015 №220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации»;
3. Выдать организатору торгов обязательное для исполнения предписание об устранении выявленных нарушений с учетом решения антимонопольного органа;
4. Копию решения направить сторонам по жалобе.

Председатель Комиссии

Члены Комиссии

