



ФЕДЕРАЛЬНАЯ
АНТИМОНОПОЛЬНАЯ СЛУЖБА

УПРАВЛЕНИЕ
Федеральной антимонопольной службы
по Челябинской области

пр. Ленина, 59, г. Челябинск, 454111
телефон: 8(351) 263-88-71, факс: 8(351) 263-18-39
e-mail: to74@fas.gov.ru

11.06.2013 № 5964/04

На № _____ от _____

Общество с ограниченной
ответственностью «СК «Диамант»

ул. Олимпийская, д. 12 «а», г. Златоуст,
Челябинская обл., 456227

Министерство строительства,
инфраструктуры и дорожного хозяйства
Челябинской области

ул. Елькина, д. 77, г. Челябинск, 454048

РЕШЕНИЕ
по жалобе № 21-18.1/13

«06» июня 2013 года

г. Челябинск, пр. Ленина, 59

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области (далее – Челябинское УФАС России) по рассмотрению жалоб на нарушение процедуры проведения торгов и порядка заключения договоров (далее – Комиссия) в соответствии со статьей 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), в составе:

Председателя Комиссии:	Галичиной Л.Н.	- заместителя руководителя Челябинского УФАС России;
Членов Комиссии:	Соболевской Т.М.	- начальника отдела контроля торгов и органов власти Челябинского УФАС России;
	Вурьева Д.В.	- специалиста-эксперта отдела контроля торгов и органов власти Челябинского УФАС России;

рассмотрев жалобу общества с ограниченной ответственностью «Строительная компания «Диамант» (далее – ООО «СК «Диамант», Заявитель) на неправомерные действия Министерства строительства, инфраструктуры и дорожного хозяйства Челябинской области (далее – Министерство, организатор) в присутствии представителей Министерства, Заявителя, общества с ограниченной ответственностью «Междугородние пассажирские перевозки» (участник конкурса; далее – ООО «МГПП»),

У С Т А Н О В И Л А :

007208

В Челябинское УФАС России поступила жалоба ООО «СК «Диамант» на неправомерные действия Министерства при организации конкурса (извещение № 6/2013) на право заключения договора об осуществлении перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом по межмуниципальным маршрутам на территории челябинской области:

- № 174 «г. Копейск (ст. Потанино) – г. Челябинск (вокзал)»;
- № 175 «г. Копейск (ст. Потанино) – г. Челябинск (п. Чурилово)»;
- № 506 «г. Златоуст – г. Челябинск» (3 лота);
- № 600 «с. Чесма – г. Челябинск» (через г. Пласт);
- № 602 «с. Чесма – г. Магнитогорск» (через п. Зеленая Долина);
- № 718 «с. Чесма – г. Челябинск» (через г. Троицк);
- № 719 «с. Чесма – г. Магнитогорск» (через п. Березинский);
- № 722 «с. Чесма – г. Троицк»;
- № 501 «г. Куса – г. Челябинск» (далее – Конкурс, торги).

В жалобе (вх. № 5907 от 28.05.2013) и устных пояснениях Заявитель указал, что, по мнению ООО «СК «Диамант», конкурсная документация нарушает действующее законодательство и, в частности, Закон Челябинской области от 29.10.2009 № 488-ЗО «Об организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом по межмуниципальным маршрутам на территории Челябинской области» (далее – Закон о перевозках).

В настоящее время в Челябинской области сложился выработанный и сложившийся годами график движения междугородних автобусов. Однако, Министерством в конкурсной документации установлен график, который создаст препятствия работе транспортных компаний и повлечет значительные неудобства для пассажиров. Установление такого графика произведено в нарушение законодательно установленного порядка.

В конкурсной документации отсутствует единообразие в определении графика движения по маршрутам. Так, для маршрута № 501 (лот № 1) установлены время начала и время окончания обслуживания маршрута, а для иных маршрутов указано время начала время окончания движения транспортных средств. Такие расхождения не позволяют перевозчикам сформировать свои предложения и позволяют Министерству произвольно подходить к оценке заявок на участие в торгах, что является нарушением антимонопольного законодательства.

Кроме того, Министерством не получены необходимые согласования с Администрацией Златоустовского городского округа и Златоустовским автовокзалом в части установления графика и маршрута движения автобусов, следующих через Златоуст. При этом не указан адрес Златоустовского автовокзала, что не позволяет точно определить маршрут движения.

Многие маршруты необоснованно объединены в единые лоты, что обеспечивает участие и победу в торгах заранее определенным крупным перевозчикам и устраняет возможность конкуренции на данном рынке.

Часть 2 статьи 7 Закона о перевозках предусматривает, что предметом конкурса является «маршрут», а не «маршруты». Соблюдение такого принципа позволило бы исключить необоснованный отказ в допуске к участию в конкурсе небольших перевозчиков, не имеющих возможности обслуживать большое количество маршрутов одновременно.

В перечне критериев, по которым оцениваются конкурсные заявки, не указан такой предусмотренный законом критерий, как перевозка льготных категорий граждан, что лишает перевозчиков стимула к введению льготного проезда для

отдельных категорий граждан.

Организатором конкурса не исполнено предписание Челябинского УФАС России по жалобе № 39-18.1/12 (решение от 29.12.2012) и не исключены положения конкурсной документации, признанные Челябинским УФАС России нарушающими антимонопольное законодательство.

На основании изложенного Заявитель просит проверить действия Министерства в части организации конкурса на предмет соответствия антимонопольному законодательству; принять меры по недопущению совершения Министерством действий, направленных на ограничение конкуренции.

Представитель ООО «МГПП», являющегося участником конкурса, поддержал позицию Заявителя, заявил ходатайство о приобщении к материалам дела жалобы видеозаписи процедуры вскрытия конвертов, а также привел следующие доводы.

В соответствии с пунктом 12 статьи 7 Закона о перевозках протоколы рассмотрения заявок на участие в конкурсе, в котором отражена процедура вскрытия конвертов и результаты допуска компаний к торгам, должны быть опубликованы в течение одного дня со дня вскрытия конвертов на официальном сайте уполномоченного органа. Однако, Министерством такое опубликование не произведено.

Министерством не приостановлены торги в соответствии с извещением Челябинского УФАС России от 30.05.2013 и проведена процедура вскрытия конвертов с заявками участников, а также о приостановлении процедуры проведения торгов Министерством не извещено ООО «МГПП».

Министерство представило возражения по доводам жалобы (исх. № 250 от 03.06.2013) и на заседании Комиссии представитель пояснил следующее.

Заявителем в жалобе в Челябинское УФАС России на действия Министерства при организации конкурса не указано на конкретные положения конкурсной документации, которые приводят или могут привести к недопущению, устранению, ограничению конкуренции. Кроме того, ООО «СК «Диамант» не осуществляет перевозки пассажиров по межмуниципальным маршрутам на территории Челябинской области и участие в конкурсе не принимало.

В соответствии со статьей 5 Закона о перевозках уполномоченный орган вправе самостоятельно принимать решение об установлении межмуниципального маршрута и расписания движения по межмуниципальному маршруту. Согласно пункту 4 статьи 3 Закона о перевозках уполномоченный орган осуществляет согласование с владельцами автовокзалов количества рейсов, в том числе в отдельные календарные дни и периоды суток. Категории транспортных средств для осуществления перевозок пассажиров и багажа по устанавливаемому (изменяемому) межмуниципальному маршруту, график движения автобусов, как указывает заявитель, с владельцами автовокзалов не согласовывались.

Довод Заявителя об отсутствии в конкурсной документации законодательно установленного критерия оценки заявок на участие в торгах о предоставлении льгот отдельным категориям граждан не может быть принят во внимание, так как установление такого критерия не предусмотрено положениями Закона о перевозках.

Довод Заявителя об отсутствии единообразия в определении графика движения по межмуниципальным маршрутам не соответствует действительности. Так, в пункте 5 информационной карты конкурсной документации по всем шести лотам указано время начала и окончания движения транспортных средств по межмуниципальному маршруту.

Довод заявителя о несоответствии предмета конкурса положениям Закона о перевозках является необоснованным. Согласно пункту 2 статьи 7 Закона о перевозках предметом конкурса является право заключения договора об осуществлении перевозок пассажиров и багажа по межмуниципальному маршруту. При этом, при проведении конкурса могут выделяться лоты. Предметом лота является право заключения договора об осуществлении перевозок пассажиров и багажа по межмуниципальному маршруту (межмуниципальным маршрутам). Таким образом, законодательно установлено право организатора конкурса как включать в один лот несколько маршрутов, так и делить один маршрут на несколько лотов.

Довод заявителя о том, что одному участнику конкурса невозможно подать заявку одновременно на 2, 3 и 5 лот не может указывать на нарушение организатором конкурса антимонопольного законодательства. Организатором конкурса произведено деление на несколько лотов в целях обеспечения равных условий различным участникам. Участие в конкурсе по нескольким лотам является правом хозяйствующего субъекта, а невозможность такого участия для конкретного хозяйствующего субъекта не является ограничением конкуренции по смыслу статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Кроме того, Министерство отмечает, что маршрут № 506 является предметом лотов 2, 3 и 4 в целях обеспечения равных условий участия в торгах перевозчиков не зависимо от их территориальной принадлежности.

Довод заявителя о том, что Министерством не исполнено предписание Челябинского УФАС России по жалобе № 39-18.1/12 и не исключены из конкурсной документации положения, признанные Челябинским УФАС России нарушающими антимонопольное законодательство, не может быть принят во внимание, так как жалоба признана антимонопольным органом необоснованной, а предписание, выданное по результатам рассмотрения конкурсной документации, не вступило в законную силу в связи с обжалованием в судебных инстанциях.

Министерством также указано, что жалоба Заявителя не может быть рассмотрена, поскольку ООО «СК «Диамант» не является перевозчиком и не подавало заявку на участие в конкурсе.

Министерство в соответствии с действующим законодательством не обязано публиковать протокол вскрытия конвертов с заявками на участие в торгах, представители ООО «МГПП» ссылаются на недействующую редакцию Закона о перевозках. Процедура вскрытия конвертов проведена ввиду того, что организатором торгов получено разъяснение Челябинского УФАС России о том, что торги приостанавливаются в части подписания договора по результатам проведения торгов. Министерством такой договор не подписан.

ООО «МГПП» не могло быть уведомлено о приостановлении торгов, так как заявка на участие в конкурсе данным лицом подана непосредственно перед процедурой вскрытия конвертов, ввиду чего Министерство не обладало информацией о данном претенденте на участие в торгах.

Изучив представленные материалы дела, заслушав пояснения сторон, Комиссия Челябинского УФАС России приходит к следующим выводам.

29.04.2013 Министерством издан Приказ № 289 «О проведении конкурса на право заключения договора об осуществлении перевозок пассажиров и багажа по межмуниципальному маршруту (межмуниципальным маршрутам)», согласно

которому утвержден персональный состав конкурсной комиссии (приложение № 1), утверждена конкурсная документация торгов с реестровым номером 6/2013 (приложение № 2).

29.04.2013 Министерством на официальном сайте www.minstroy74.ru в сети Интернет размещено извещение о проведении конкурса на право заключения договора об осуществлении перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом по межмуниципальному маршруту (межмуниципальным маршрутам) на территории Челябинской области. Конкурсная документация также размещена на указанном сайте.

Порядок организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом по межмуниципальным маршрутам на территории Челябинской области определяется Законом о перевозках. Данным законом также регламентирован порядок организации и проведения конкурсов на право заключения договора об осуществлении перевозок пассажиров и багажа по межмуниципальному маршруту (статья 7 Закона о перевозках).

В соответствии со статьей 3 Закона о перевозках к полномочиям органа исполнительной власти Челябинской области, уполномоченного на организацию транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом по межмуниципальным маршрутам (Министерство), относится в том числе:

- изучение пассажиропотока и прогнозирование потребности в перевозках пассажиров и багажа по межмуниципальным маршрутам;
- установление (изменение) и отмена межмуниципального маршрута;
- оформление паспорта межмуниципального маршрута;
- организация и проведение конкурса на право заключения договора об осуществлении перевозок пассажиров и багажа по межмуниципальному маршруту (межмуниципальным маршрутам).

В соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 1 Закона о перевозках паспорт межмуниципального маршрута является документом, характеризующим межмуниципальный маршрут.

Статьей 5 указанного закона регламентирован порядок установления (изменения) и отмены межмуниципального маршрута. Перевозки пассажиров и багажа по межмуниципальному маршруту осуществляются юридическим лицом (индивидуальным предпринимателем) на основании договора об осуществлении перевозок пассажиров и багажа по межмуниципальному маршруту, заключенного с уполномоченным органом. Указанный договор заключается по результатам конкурса на право осуществления перевозок пассажиров и багажа по межмуниципальному маршруту либо без проведения конкурса в случае, предусмотренном статьей 8 Закона о перевозках. К договору об осуществлении перевозок пассажиров и багажа по межмуниципальному маршруту прилагается паспорт межмуниципального маршрута (статья 6 Закона о перевозках).

Частями 2 и 2-1 статьи 7 Закона о перевозках установлено, что предметом конкурса является право заключения договора об осуществлении перевозок пассажиров и багажа по межмуниципальному маршруту. При проведении конкурса могут выделяться лоты. Предметом лота является право заключения договора об осуществлении перевозок пассажиров и багажа по межмуниципальному маршруту (межмуниципальным маршрутам).

В извещении о проведении конкурса в отношении каждого лота указываются предмет лота и описание межмуниципального маршрута, содержащее сведения о начальном, промежуточных и конечном пунктах следования транспортного

средства, о протяженности маршрута (часть 2-1 статьи 7, пункт 3 части 5 статьи 7 Закона о перевозках). Перечень сведений, подлежащих указанию в конкурсной документации в отношении каждого лота установлен частями 2-1 и 6 статьи 7 Закона о перевозках.

По результатам проведения конкурса в отношении каждого лота заключается договор об осуществлении перевозок пассажиров и багажа по межмуниципальному маршруту.

1. Доводы ООО «СК «Диамант» о том, что установленные Министерством графики движения автобусов по межмуниципальным маршрутам создают препятствия осуществлению деятельности транспортных компаний, а положения конкурсной документации свидетельствуют об отсутствии единообразия в определении графика движения по маршрутам, Комиссия Челябинского УФАС России считает необоснованным по следующим основаниям.

Пунктом 5 информационной карты конкурсной документации для каждого маршрута каждого лота конкурса установлено время начала и окончания движения транспортных средств по межмуниципальному маршруту.

Пунктом 6 информационной карты конкурсной документации для каждого маршрута каждого лота установлена вместимость транспортных средств и количество оборотных рейсов, которое должно выполняться транспортными средствами, в том числе в отдельные календарные дни и периоды суток. Для лотов 2, 3 и 4 (маршрут № 506 «г. Златоуст – г. Челябинск») дополнительно установлен график движения с указанием времени отправления из конечных точек маршрута. Время начала движения по лотам 2, 3 и 4 совпадает со временем отправления из начальной точки маршрута по данным лотам, время окончания движения по лотам 2, 3 и 4 установлено с учетом расчетного времени транспортного средства в пути по маршруту от времени последнего отправления транспортного средства по данному маршруту.

Таким образом, график движения сформирован с учетом пассажиропотока и вместимости транспортных средств, установленное расписание не препятствует подаче заявки на участие в торгах и осуществлению в последующем деятельности хозяйствующих субъектов на маршрутах. Указанные условия действуют в отношении всех перевозчиков, в связи с чем отсутствуют основания квалифицировать действия организатора торгов в качестве нарушения антимонопольных требований к торгам.

Анализ графика движения по маршруту № 506 «г. Златоуст – г. Челябинск» (лоты № 2, 3 и 4) не позволяет сделать вывод о создании дискриминационных условий участия хозяйствующих субъектов в торгах. График движения по лоту № 2 предусматривает начало движения транспортных средств из города Златоуста (10 оборотных рейсов), по лоту № 3 – из города Челябинска (8 оборотных рейсов), по лоту № 4 – из города Челябинска (2 оборотных рейса). Таким образом, организатором торгов обеспечены равные условия участия для хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность как в городе Златоусте, так и в городе Челябинске.

Определение графика движения, в том числе времени отправления транспортных средств, входит в полномочия Министерства и устанавливается с учетом пассажиропотока и потребности населения в транспортном обслуживании. Распределение времени отправок транспортных средств из конечных точек

маршрута по лотам 2, 3 и 4 также не позволяет прийти к выводу о возможности ограничения конкуренции при организации и проведении торгов.

2. Довод Заявителя о том, что Министерством не получены необходимые согласования с Администрацией Златоустовского городского округа и Златоустовским автовокзалом в части установления графика и маршрута движения автобусов, следующих через Златоуст, не находит подтверждения в материалах дела.

Так, письмом Администрации Златоустовского городского округа от 26.03.2013 (исх. № 2565), письмами Министерства от 25.02.2013 (исх. № 3396), от 26.02.2013 (исх. № 83) подтверждается выполнение Министерством процедуры согласования межмуниципального маршрута № 506 «г. Златоуст – г. Челябинск».

В соответствии с Законом о перевозках конкурсная документация содержит паспорт каждого межмуниципального маршрута. Паспорт маршрута № 506 «г. Златоуст – г. Челябинск» содержит описание пути следования транспортного средства с указанием наименований населенных пунктов, остановочных пунктов и всех улиц каждого населенного пункта, по которому проходит маршрут. Следовательно, довод Заявителя о том, что не указание адреса Златоустовского автовокзала не позволяет точно определить маршрут движения, является необоснованным.

3. Довод заявителя о том, что объединение в один лот нескольких межмуниципальных маршрутов создает условия, при которых победителем конкурса может стать только перевозчик, обладающий большим количеством транспортных средств, Комиссия Челябинского УФАС России считает несостоятельным ввиду следующего.

Действующим законодательством не запрещено включение в состав одного лота нескольких маршрутов, если такое объединение не ведет к созданию дискриминационных условий участия в конкурсе, уменьшению числа участников торгов и другим нарушениям антимонопольного законодательства.

Анализ положений конкурсной документации позволяет сделать вывод о том, что организатором торгов формирование лотов проведено с учетом показателей среднемесячного объема перевозок пассажиров, количества рейсов по маршрутам в отдельные календарные дни, вместимости транспортных средств, протяженности маршрута. Кроме того, при включении в один лот нескольких маршрутов, организатором торгов могут учитываться показатели рентабельности маршрутов в целях обеспечения транспортного обслуживания населения как на рентабельных маршрутах, так и на нерентабельных.

Таким образом, Комиссия Челябинского УФАС России не усматривает в объединении маршрутов № 600 «с. Чесма – г. Челябинск» (через г. Пласт), № 602 «с. Чесма – г. Магнитогорск» (через п. Зеленая Долина), № 718 «с. Чесма – г. Челябинск» (через г. Троицк), № 719 «с. Чесма – г. Магнитогорск» (через п. Березинский), № 722 «с. Чесма – г. Троицк» в один лот нарушения антимонопольного законодательства.

Довод Заявителя о том, что в соответствии с частью 2 статьи 7 Закона о перевозках предметом конкурса может быть только один маршрут, отклоняется Комиссией как несоответствующий действующему законодательству, в частности положениям частей 2, 2-1 статьи 7 Закона о перевозках.

4. Довод заявителя об отсутствии в конкурсной документации предусмотренного законом критерия оценки заявок участников торгов (предоставление льгот при перевозке отдельных категорий граждан), также

отклоняется Комиссией, так как действующим законодательством не предусмотрено включение данного критерия в конкурсную документацию.

5. Довод Заявителя о том, что Министерством не исполнено предписание Челябинского УФАС России по жалобе № 39-18.1/12 (решение от 29.12.2012) и не исключены положения конкурсной документации, признанные Челябинским УФАС России нарушающими антимонопольное законодательство, не может быть принят Комиссией, поскольку исполнение предписания приостановлено в соответствии с частью 2 статьи 52 Закона о защите конкуренции ввиду его обжалования в Арбитражном суде Челябинской области.

Кроме того, вопрос исполнения предписания по иному делу не может быть предметом рассмотрения Комиссией по рассмотрению настоящей жалобы, поскольку не затрагивает прав и интересов Заявителя, участника обжалуемого конкурса.

6. Довод ООО «МГПП» о том, что в соответствии с частью 12 статьи 7 Закона о перевозках протокол рассмотрения заявок на участие в конкурсе, в котором отражена процедура вскрытия конвертов и результаты допуска компаний к торгам, должен быть опубликован в течение одного дня со дня вскрытия конвертов на официальном сайте уполномоченного органа отклоняется Комиссией, так как не соответствует действующему законодательству. Положения Закона о перевозках не предусматривают возложение на организатора торгов обязанности по опубликованию протокола вскрытия конвертов с заявками на участие в торгах (части 11, 12 статьи 7 Закона о перевозках).

7. Доводы ООО «МГПП» о том, что Министерством не приостановлены торги в соответствии с извещением Челябинского УФАС России от 30.05.2013 и проведена процедура вскрытия конвертов с заявками участников, а также о том, что ООО «МГПП» не было извещено Министерством о приостановлении процедуры проведения торгов, не принимаются Комиссией ввиду следующего.

По правилам статьи 18.1 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган рассматривает жалобы на действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии при организации и проведении торгов, заключений договоров по результатам торгов или в случае, если торги, проведение которых является обязательным в соответствии с законодательством Российской Федерации, признаны несостоявшимися, за исключением жалоб, рассмотрение которых предусмотрено законодательством Российской Федерации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

В соответствии с частью 11 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции в случае принятия жалобы к рассмотрению антимонопольный орган размещает в течение трех рабочих дней со дня ее поступления информацию о поступлении жалобы и ее содержании на официальном сайте торгов или на сайте антимонопольного органа, направляет заявителю, организатору торгов, оператору электронной площадки, в конкурсную или аукционную комиссию уведомление о поступлении жалобы и о приостановлении торгов до рассмотрения жалобы по существу.

Согласно части 18 данной статьи со дня направления уведомления торги приостанавливаются до рассмотрения жалобы на действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии по существу. При этом, в случае принятия антимонопольным органом жалобы к рассмотрению организатор торгов, которому

направлено уведомление, не вправе заключать договор до принятия антимонопольным органом решения по жалобе. Договор, заключенный с нарушением данного требования является ничтожным (часть 19 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции).

30.05.2013 Челябинским УФАС России в адрес Министерства направлено уведомление о поступлении жалобы № 21-18.1/13, которым к Министерству предъявлено требование о приостановлении торгов. 31.05.2013 Министерством в антимонопольный орган направлено обращение о возможности проведения процедуры вскрытия конвертов по конкурсу 6/2013. В ответ на данное обращение Челябинским УФАС России сообщено о возможности проведения данной процедуры, а также об обязательности соблюдения требований части 19 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции о недопустимости заключения договора по результатам проведения торгов до рассмотрения жалобы по существу. Доказательств подписания договора со стороны организатора торгов антимонопольному органу не представлено.

Таким образом, действия Министерства по проведению процедуры вскрытия конвертов с заявками на участие в торгах согласованы с антимонопольным органом и не противоречат положениям статьи 18.1 Закона о защите конкуренции.

На основании изложенного и руководствуясь частью 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу необоснованной.
2. Предписание в порядке части 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции не выдавать.

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

Председатель Комиссии



Л.Н. Галичина

Члены Комиссии:



Т.М. Соболевская



Д.В. Вурьев