

РЕШЕНИЕ

г. Ростов-на-Дону

Резолютивная часть решения оглашена «11» октября 2011г.

В полном объеме решение изготовлено «17» октября 2011г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ростовской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Коренченко К.А. – зам. руководителя - начальник отдела контроля органов власти;

Рабаев В.Р. – ведущий специалист-эксперт отдела контроля органов власти;

Кочарян О.С. – старший специалист 3 разряда отдела контроля органов власти,

рассмотрев дело № 1137/04 по признакам нарушения Администрацией г.Волгодонска Ростовской области (далее - Администрация); Муниципальным казенным учреждением «Департамент строительства и городского хозяйства» (далее – МКУ «ДС и ГХ») и ООО «Зеленое хозяйство» части 1 статьи 15, статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - ФЗ «О защите конкуренции»),

УСТАНОВИЛА:

29.06.2011г. (вх. № 11038) в Ростовское УФАС России поступило заявление ООО «Похоронный дом «Вуаль» о нарушении антимонопольного законодательства Администрацией, Муниципальным автономным учреждением «Департамент строительства и жилищно-коммунального хозяйства» (далее – МАУ «ДС и ЖКХ»), ООО «Зеленое хозяйство».

В ходе рассмотрения данного заявления было установлено, что Администрация выделяла бюджетные средства МАУ «ДС и ЖКХ» на организацию благоустройства территории городского округа, организацию ритуальных услуг и содержание мест захоронения.

Указанные средства освоены МАУ «ДС и ЖКХ» путем заключения без проведения торгов прямых договоров с ООО «Зеленое хозяйство».

Согласно Постановлению Администрации от 03.05.2011г. №1045 МАУ «ДС и ЖКХ» преобразовано в МКУ «ДС и ГХ».

Вышеуказанные обстоятельства послужили основанием для возбуждения в отношении Администрации, МКУ «ДС и ГХ», ООО «Зеленое хозяйство» настоящего дела.

15.09.2011г. (вх. №15567) МКУ «ДС и ГХ» предоставило в Ростовское УФАС России документы и письменные пояснения, согласно, которым отбор подрядчиков осуществлялся курирующей службой среди ранее положительно зарекомендовавших себя подрядчиков с представлением двух положительных отзывов о выполняемой работе, по поставкам товаров среди предлагающих наиболее приемлемые условия (более низкую цену, не менее трех предложений). Все заключенные МАУ «ДС и ЖКХ» договоры проходят согласование и регистрацию в бухгалтерии Администрации.

19.09.2011г. (вх. №15762) ООО «Похоронный дом «Вуаль» предоставило в Ростовское УФАС России запрашиваемые документы.

23.09.2011г. (вх. №16057) ООО «Зеленое хозяйство» предоставило в Ростовское УФАС России запрашиваемые документы.

20.09.2011г. (вх. №15842) Администрация предоставила в Ростовское УФАС России документы и письменные объяснения, согласно, которым Мэром г.Волгодонска были выданы муниципальные задания МАУ «ДС и ЖКХ» на 2010- 2011г.г., на предоставление муниципальной услуги: организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения; организация благоустройство территории городского округа.

Комиссия, изучив материалы дела, приходит к следующим выводам.

Постановлением Мэра г.Волгодонска от 07.04.2008г. №644 на территории г. Волгодонска создано МАУ «ДС и ЖКХ».

В соответствии с п. 1.5 Устава МАУ «ДС и ЖКХ», утвержденного Постановлением Администрации от 25.02.2011г. №417 (далее – Устав), полномочия учредителя МАУ «ДС и ЖКХ» осуществляет Администрация.

Согласно п. 2.4.6 Устава МАУ «ДС и ЖКХ» осуществляет функции (услуги) по организации благоустройства и озеленения территории г.Волгодонска, использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых территорий, расположенных на территории муниципального образования «Город Волгодонск».

Согласно п. 2.4.8 Устава МАУ «ДС и ЖКХ» осуществляет функции (услуги) по организации ритуальных услуг и содержание мест захоронения: организации содержания мест захоронения.

На основании возложенных полномочий МАУ «ДС и ЖКХ» заключил с ООО «Зеленое хозяйство» без торгов следующие договоры:

договор от 20.12.2010 г. № 494 на содержание территории кладбищ 1, 2 и территории у объекта «Мемориальная доска «Братская могила», сроком до 25.06.2011 г., цена договора **1 641 377 руб. 44 коп.**;

договор от 24.12.2010г. № 503 на работы по капитальному ремонту зеленых насаждений старой части г.Волгодонска, на объектах, указанных в перечне, на период с 11.01.2011г. по 25.06.2011г., цена договора 468 761 руб. 53 коп., согласно дополнительному соглашению от 06.04.2011г. цена договора изменена на **549 122 руб. 37 коп.**;

договор от 28.12.2010г. №515 на работы по содержанию и текущему ремонту зеленых насаждений старой части г.Волгодонска, на объектах указанных в перечне, на период с 01.01.2011г. по 25.06.2011г., цена договора 4 299 881руб. 99 коп., согласно дополнительному соглашению от 28.03.2011г. цена договора изменена на **5 690 013 руб. 96 коп.**;

договор от 31.03.2011г. №65 на работы по содержанию и текущему ремонту территории общего пользования в районе 5 км. На правом берегу Донского магистрального канала г.Волгодонска, период с 01.04.2011г. по 25.06.2011г., цена договора 466 514 руб. 72 коп., согласно дополнительному соглашению от 31.03.2011г. цена договора изменена на **586 999руб. 19 коп.**;

договор от 11.04.2011г. №78 на работы по лесоохранным и лесовосстановительным мероприятиям в Волгодонском городском лесничестве во 2 квартале 2011г. в соответствии с лесохозяйственным регламентом городских лесов муниципального образования «Город Волгодонск», сроком до 25.06.2011г., цена договора 265 633руб. 85 коп., согласно дополнительному соглашению от 20.04.2011г. цена договора изменена на **415 631 руб. 39 коп.**

В материалы дела представлено Администрацией:

муниципальное задание МАУ «ДС и ЖКХ» на 2010г., утвержденное Мэром г.Волгодонска от 18.01.2010г. на предоставление муниципальной услуги: организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;

муниципальное задание МАУ «ДС и ЖКХ» на 2010г., утвержденное Мэром г.Волгодонска от 18.01.2010г. на предоставление муниципальной услуги: организация благоустройство территории городского округа;

муниципальное задание МАУ «ДС и ЖКХ» на 2011г., утвержденное Мэром г.Волгодонска от 20.12.2010г. на предоставление муниципальной услуги: организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;

муниципальное задание МАУ «ДС и ЖКХ» на 2011г., утвержденное Мэром г.Волгодонска от 29.04.2011г. на предоставление муниципальной услуги: организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения.

Согласно представленным МКУ «ДС и ГХ» письменным пояснениями и документам, для обеспечения выполнения муниципальных заданий МАУ «ДС и ЖКХ» все договоры с подрядными организациями заключало без проведения процедуры размещения заказа, установленной Федеральным законом от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов...» (далее – Закона о размещении заказов).

В соответствии с приказами МАУ «ДС и ЖКХ» от 24.12.2008г. №174 «О заключении договоров для выполнения муниципального задания МАУ «ДС и ЖКХ» в 2009г.», от 04.03.2009г. №33 «О порядке подготовки, согласования, заключения и исполнения договоров» отбор подрядчиков осуществлялся курирующей службой среди ранее положительно зарекомендовавших себя подрядчиков с предоставлением двух положительных отзывов о выполняемой работе, по поставкам товаров среди предлагающих наиболее приемлемые условия (более низкую цену, не менее трех предложений).

Все заключенные МАУ «ДС и ЖКХ» договоры проходят согласование и регистрацию в бухгалтерии Администрации г.Волгодонска. На всех вышеуказанных договорах в правом верхнем углу стоит штамп «Зарегистрировано бухгалтерией Администрации», №, дата регистрации и роспись главного бухгалтера Администрации г.Волгодонска.

Вместе с тем:

1. Согласно п.п. 23, 25 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон о местном самоуправлении) к вопросам местного значения городского округа относятся содержание мест захоронения; организация благоустройства и озеленения территории городского округа, использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах городского округа (далее - организация благоустройства)

Согласно п. 2 ст. 18 Закона о местном самоуправлении, финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов.

Согласно ч. 2 ст. 3 Закона о размещении заказов муниципальная нужда - обеспечиваемые за счет средств местных бюджетов, внебюджетных источников финансирования потребности муниципальных образований, муниципальных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения.

Таким образом, содержание мест захоронения и организация благоустройства - являются муниципальными нуждами.

В соответствии с ч. 2 ст. 10 Закона о размещении заказов во всех случаях размещение заказа на закупку товаров (работ, услуг) осуществляется путем проведения торгов, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

В тоже время, в силу ч. 1 ст. 4 Закона о размещении заказов государственными (муниципальными) заказчиками выступают государственные органы, органы управления государственными внебюджетными фондами, органы местного самоуправления, казенные учреждения и иные получатели средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ или местных бюджетов при размещении заказов на поставки товаров (работ, услуг) за счет бюджетных средств и внебюджетных источников финансирования. Иными заказчиками выступают бюджетные учреждения при размещении ими заказов на поставки товаров (работ, услуг) независимо от источников финансового обеспечения их исполнения.

В соответствии со ст. 6 Бюджетного Кодекса РФ получатель бюджетных средств - орган государственной власти, орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, находящееся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств казенное учреждение, имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств от имени публично-правового образования за счет средств соответствующего бюджета.

Таким образом, автономные учреждения не являются получателями бюджетных средств и не могут выступать государственными или муниципальными заказчиками и не подпадают под действие Закона о размещении заказов.

В этой связи выделение МАУ «ДС и ЖКХ» бюджетных средств на содержание мест захоронения и организацию благоустройства создает условия для их освоения в обход требований Закона о размещении заказов, что и нашло свое выражение в заключении между МАУ «ДС и ЖКХ» и ООО «Зеленое хозяйство» соответствующих договоров без проведения публичных процедур, предусмотренных указанным законом.

Кроме того, в соответствии с ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 03.11.2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (далее – Закон об автономных учреждениях) автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная РФ, субъектом РФ или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах, установленных законом.

В соответствии со ст. 4 Закона об автономных учреждениях, автономное учреждение осуществляет деятельность, ради которой оно создано в соответствии с государственными (муниципальными) заданиями.

В соответствии со ст. 6 Бюджетного Кодекса РФ государственное (муниципальное) задание - документ, устанавливающий требования в т.ч. к составу, качеству, объему оказания государственных (муниципальных) услуг.

В соответствии со ст. 69. Бюджетного Кодекса РФ к бюджетным ассигнованиям относятся ассигнования на оказание государственных (муниципальных) услуг.

В соответствии со ст. 69.1 Бюджетного Кодекса РФ к бюджетным ассигнованиям на оказание государственных (муниципальных) услуг относятся ассигнования на предоставление субсидий автономным учреждениям, включая субсидии на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием ими государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам.

Следовательно, автономное учреждение создается для выполнения работ и оказания услуг юридическим или физическим лицам. Выделение автономному учреждению бюджетных средств на закупку услуг для муниципальных нужд (в т.ч. на содержание мест захоронения, организацию благоустройства) не соответствует действующему законодательству и основным целям деятельности таких учреждений.

Согласно ч. 1 ст. 15 ФЗ «О защите конкуренции» органам местного самоуправления запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности запрещаются

необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами.

Согласно ч. 1 ст. 16 ФЗ «О защите конкуренции» запрещаются соглашения между органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, и хозяйствующими субъектами либо осуществление этими органами и организациями согласованных действий, если такие соглашения или такое осуществление согласованных действий приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

В связи с изложенным:

В действиях Администрации, выразившихся в установлении для МАУ «ДС и ЖКХ» муниципальных заданий на содержание мест захоронения и организацию благоустройства содержится нарушение ч. 1 ст. 15 ФЗ «О защите конкуренции»;

В действиях МАУ «ДС и ЖКХ» (ныне МКУ «ДС и ГХ») и ООО «Зеленое хозяйство, выразившихся в заключении договоров на содержание мест захоронения и организацию благоустройства без проведения публичных процедур, содержится нарушение ст. 16 ФЗ «О защите конкуренции».

В материалы дела Администрация и МКУ «ДС и ГХ» предоставили документы, и письменные пояснения, согласно которым МКУ «ДС и ГХ» осуществляет размещение муниципального заказа после 16.05.2011г. в соответствии с Законом о размещении заказов.

По результатам открытых аукционов в электронной форме между МКУ «ДС и ГХ» и ООО «Зеленое хозяйство» заключены следующие муниципальные контракты в электронной форме, подписанные ЭЦП:

аукцион №0358300001811000054 на выполнение работ по содержанию мест захоронения на сумму 429 321,70 руб., в реестре контрактов №2011.19009 от 01.08.2011г.;

аукцион №0358300001811000050 на выполнение работ по содержанию и текущему ремонту зеленых насаждений на сумму 1 332 110, 15 руб., в реестре контрактов №2011.18595 от 26.07.2011г.;

аукцион №0358300001811000046 на выполнение работ по содержанию мест и текущему ремонту зеленых насаждений на сумму 1 179 841,09 руб., в реестре контрактов №2011.18592 от 26.07.2011г.;

аукцион №0358300001811000045 на выполнение работ по содержанию и текущему ремонту зеленых насаждений на сумму 1 288 330, 74 руб., в реестре контрактов №2011.17975 от 25.07.2011г.;

аукцион №0358300001811000074 на выполнение работ по охране, защите и воспроизводству городских лесов на сумму 567 611 руб., в реестре контрактов №2011.23296 от 02.08.2011г.

2. Согласно заявлению Администрация незаконно отказала ООО «Похоронный дом «Вуаль» в заключении договора аренды земельного участка на новый срок.

В силу п. 3 ст. 3 Земельного кодекса Российской Федерации имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным законодательством либо специальными федеральными законами.

Согласно п. 1 ст. 621 Гражданского кодекса Российской Федерации, если иное не предусмотрено законом или договором аренды, арендатор, надлежащим образом исполнявший свои обязанности, по истечении срока договора имеет при прочих равных условиях преимущественное перед другими лицами право на заключение договора аренды на новый срок. Арендатор обязан письменно уведомить арендодателя о желании заключить такой договор в срок, указанный в договоре аренды, а если в договоре такой срок не указан, в разумный срок до окончания действия договора. Если арендодатель отказал арендатору в заключении договора на новый срок, но в течение года со дня истечения срока договора с ним заключил договор аренды с другим лицом, арендатор вправе по своему выбору по требовать в суде перевода на себя прав и обязанностей по заключенному договору и возмещения убытков, причиненных отказом возобновить с ним договор аренды, либо только возмещения таких убытков.

Таким образом, приведенной нормой закреплен специальный способ защиты нарушенного преимущественного права арендатора. Закон не усматривает противоправности в поведении арендодателя, отказавшего в заключение договора на новый срок. Лишь при наличии дополнительного условия – передачи имущества иному арендатору при надлежащем исполнении обязательства предшествующим арендатором, такой отказ оценивается как незаконный и позволяет произвести замену нового арендатора на предыдущего в сложившихся арендных правоотношениях.

Таким образом, сам по себе отказ Администрации заключить с обществом договор на новый срок в отсутствие доказательств заключения новых договоров с иными лицами не может быть оценен в качестве незаконного.

Кроме того, отказ Администрации в предоставлении ООО «Похоронный дом «Вуаль»

земельного участка на новый срок по договору аренды был рассмотрен в Арбитражной суде Ростовской области дело №А53-10539/2011. Решением Арбитражного суда Ростовской области от 31.08.2011г. отказ Администрации был признан правомерным.

3. На определение о возбуждении настоящего дела ООО «Похоронный дом «Вуаль» предоставило документы и информацию, согласно которой общество обращалось в адрес Администрации за предоставлением земельного участка на территории кладбища для размещения торгового павильона (торговля ритуальными принадлежностями).

Письмом от 07.05.2011г. № 2405-6/71-34а Администрация отказала, в связи с отсутствием торговых площадей на испрашиваемом земельном участке в схеме размещения временных сооружений г.Волгодонска. При этом, заявителем предоставлена информация и документы согласно, которой на территории кладбища фактически установлены павильоны другого хозяйствующего субъекта, со слов заявителя павильоны принадлежат ООО «Зеленое хозяйство».

Согласно Постановлению Администрации г.Волгодонска от 03.09.2010г. №2259 земельные участки под городскими кладбищами представлены в постоянное (бессрочное) пользование МАУ «ДС и ЖКХ».

Согласно Постановлению Администрации от 03.05.2011г. №1045 МАУ «ДС и ЖКХ» преобразовано в МКУ «ДС и ГХ».

Таким образом, в действиях МКУ «ДС и ГХ», выразившихся в предоставлении ООО «Зеленое хозяйство» в приоритетном порядке земельные участки на территории кладбища для размещения торгового павильона, усматриваются признаки нарушения ч. 1 ст. 15 ФЗ «О защите конкуренции».

В соответствии с ч. 1 ст. 47.1 ФЗ «О защите конкуренции» антимонопольный орган по собственной инициативе в порядке, установленном антимонопольным органом, в целях полного, всестороннего и объективного рассмотрения дел вправе выделить в отдельное производство одно или несколько дел.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать Администрацию г.Волгодонска нарушившей ст. 1 ст. 15 ФЗ «О защите конкуренции».

2. Признать МКУ «ДС и ГХ», ООО «Зеленое хозяйство» нарушившими ст. 16 ФЗ «О защите конкуренции».

3. Прекратить производство по делу № 1137/04 от 17.08.2011г. о нарушении антимонопольного законодательства, возбужденного в отношении Администрации г.Волгодонска, МКУ «ДС и ГХ», ООО «Зеленое хозяйство», в связи с добровольным устранением нарушения антимонопольного законодательства лицом, совершившим такое нарушение.

Председатель Комиссии К.А. Коренченко
Члены Комиссии: В.Р. Рабаев, О.С. Кочарян

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