

РЕШЕНИЕ

по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 059/01/17-679/2020

« 07 » сентября 2020 года

г. Пермь

Резолютивная часть решения оглашена « 25 » августа 2020 года

В полном объеме решение изготовлено « 07 » сентября 2020 года

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Пермскому краю по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель Комиссии:

<...>, заместитель руководителя Управления;

Члены Комиссии:

<...>, начальник отдела контроля органов власти и процедур торгов;

<...>, ведущий специалист-эксперт отдела контроля закупок,

в отсутствие представителей лиц, участвующих в деле,

рассмотрев дело № 059/01/17-679/2020 о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения Муниципальным автономным общеобразовательным учреждением «Лобановская средняя школа» г. Перми части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившимся в выборе способа закупки у единственного поставщика при отсутствии на то законных оснований и тем самым создании преимущественных условий для деятельности хозяйствующему субъекту, что привело или могло привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции на соответствующем рынке оказания услуг на территории Пермского края,

УСТАНОВИЛА:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Пермскому краю (далее также – Пермское УФАС России, антимонопольный орган) из Контрольно-счетной палаты Пермского края (вх. 002951) о проведении проверки на соответствие антимонопольному законодательству действий (бездействия) Муниципального

автономного общеобразовательного учреждения «Лобановская средняя школа» г. Перми (далее – МАОУ «Лобановская средняя школа», Заказчик, Учреждение) при проведении закупок способом у единственного поставщика.

По итогам рассмотрения материалов заявления в действиях Учреждения были усмотрены признаки нарушения антимонопольного законодательства, которые проявились в выборе способа закупки у единственного поставщика при отсутствии на то законных оснований и тем самым создании преимущественных условий для деятельности указанным хозяйствующим субъектам, что привело или могло привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции на соответствующем рынке оказания услуг на территории Пермского края.

На основании приказа от 17.06.2020 № 113-п, Пермским УФАС России в отношении МАОУ «Лобановская средняя школа» возбуждено дело о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции).

В ходе рассмотрения дела Учреждение пояснило, что причиной проведения закупок у единственного поставщика стало некачественное оказание услуг, в том числе не соблюдение санитарно-эпидемиологических требований, отсутствие в штате специалиста, обладающего специальными познаниями в сфере закупок.

После принятия Комиссией антимонопольного органа в соответствии со ст. 48.1 Закона о защите конкуренции заключения об обстоятельствах дела от 14.08.2020 и направления его сторонам, от сторон возражений или дополнений на него Комиссии антимонопольного органа представлено не было.

МАОУ «Лобановская средняя школа» является автономным учреждением, исходя из чего, учитывая ч. 2 ст.1 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее - Закона о закупках) Учреждение обязано соблюдать требования Закона о закупках.

Для оказания услуг по техническому обслуживанию внутренних инженерных сетей и оборудования между МАОУ «Лобановская средняя школа» г. Перми и ИП Ганьжином В.В. были заключены следующие договоры посредством проведения закупок у единственного поставщика, а именно: договоры № 2 от 09 января 2019 г.; № 3 от 01 февраля 2019 г.; № 11 от 01 марта 2019 г.; № 12 от 18 марта 2019 г.; № 15 от 01 апреля 2019 г.; № 16 от 16 апреля 2019 г.; № 21 от 01 мая 2019г.; № 22 от 16 мая 2019 г.; № 27 от 01 июня 2019 г.; № 28 от 17 июня 2019 г. Общая сумма договоров составила 999 000 рублей 00 копеек.

Для оказания услуг по уборке помещений и прилегающей территории между МАОУ «Лобановская средняя школа» г. Перми и ИП Ганьжином В.В. были заключены следующие договоры посредством проведения закупок у единственного поставщика, а именно: договоры № 1 от 09 января 2019 г.; № 4 от 09 января 2019 г.; № 7 от 16 января 2019 г.; № 1 от 01 февраля 2019 г.; № 6 от 01 февраля 2019 г.; № 7 от 16 февраля 2019 г.; № 5 от 1 марта 2019 г.; № 7 от 01 марта 2019 г.; № 17 от 1 апреля 2019 г.; № 18 от 01 апреля 2019 г.; № 19 от 16 апреля 2019 г.; № 20 от 01 мая 2019 г.; № 23 от 01 мая 2019 г.; № 24 от 16 мая 2019 г.; № 25 от 01 июня 2019 г.; № 26 от 18 июня 2019 г.; № 29 от 1 июня 2019 г. Общая сумма договоров составила 1 150 492 рублей 50 копеек.

Общие принципы и основные требования к закупке товаров, работ и услуг автономными учреждениями установлены Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (п. 1 ч. 2 ст. 1) (далее – Закон о закупках).

Целями регулирования Закона о закупках являются обеспечение единства экономического пространства, создание условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей определенных данным законом юридических лиц, в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности, эффективное использование денежных средств, расширение возможностей участия юридических и физических лиц в закупке товаров, работ, услуг для нужд заказчиков и стимулирование такого участия, развитие добросовестной конкуренции, обеспечение гласности и прозрачности закупки, предотвращение коррупции и других злоупотреблений (ст. 1 Закона о закупках).

При закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также принятыми в соответствии с ними и утвержденными с учетом положений части 3 настоящей статьи правовыми актами, регламентирующими правила закупки (далее - положение о закупке) (ч. 1 ст. 2 Закона о закупках).

Согласно ч. 1 ст. 3 Закона о закупках, при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются следующими принципами 1) информационная открытость закупки; 2) равноправие, справедливость, отсутствие дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки; 3) целевое и экономически эффективное расходование денежных средств на приобретение товаров, работ, услуг (с учетом при необходимости стоимости жизненного цикла закупаемой продукции) и реализация мер, направленных на сокращение издержек заказчика; 4) отсутствие ограничения допуска к участию в закупке путем установления неизмеряемых требований к участникам закупки.

Согласно пункту 2 части 1 статьи 2 Закона о закупках Положение о закупке является документом, который регламентирует закупочную деятельность заказчика и должен содержать требования к закупке, в том числе порядок подготовки и проведения процедур закупки (включая способы закупки) и условия их применения, порядок заключения и исполнения договоров, а также иные связанные с обеспечением закупки положения.

Положение о закупке товаров, работ, услуг для нужд МАОУ «Лобановская средняя школа» г. Перми, утвержденное решением наблюдательного совета от «25» декабря 2018 г. (протокол № 10), в настоящее время является документом, который регламентирует закупочную деятельность Заказчика, содержит требования к закупке, в том числе порядок подготовки и проведения процедур закупки (включая способы закупки) и условия их применения, порядок заключения и исполнения договоров, а также иные связанные с обеспечением закупки положения (далее – Положение о закупке).

Согласно пункту 3.2.2 Положения о закупке закупка у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) может осуществляться, в том числе в случае, если такая закупка товара, работы или услуги не превышает четырехсот тысяч рублей.

В соответствии с п. 3.5 Приказа Минэкономразвития России от 02.10.2013 № 567 «Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)», идентичными признаются: товары, имеющие одинаковые характерные для них основные признаки (функциональные, технические, качественные, а также эксплуатационные характеристики). При определении идентичности товаров могут учитываться, в частности, страна происхождения и производитель. Незначительные различия во внешнем виде товаров могут не учитываться; работы, услуги, обладающие одинаковыми характерными для них основными признаками (качественными характеристиками), в том числе реализуемые с использованием одинаковых методик, технологий, подходов, выполняемые (оказываемые) подрядчиками, исполнителями с сопоставимой квалификацией.

Между тем, договоры на оказание услуг по техническому обслуживанию внутренних инженерных сетей и оборудования, заключенные между МАОУ «Лобановская средняя школа» г. Перми и ИП Ганьжином В.В. в период с января по июнь 2019 г. (цена каждого не превышает сумму 400 тысяч рублей), направлены на достижение единой хозяйственной цели, приобретателем по ним является одно и то же лицо, имеющее единый интерес, предметом – оказание услуг по техническому обслуживанию внутренних инженерных сетей и оборудования в связи с чем фактически образуют единую сделку, искусственно раздробленную и оформленную несколькими самостоятельными договорами.

Договоры на оказание услуг по уборке помещений и прилегающей территории, заключенные между МАОУ «Лобановская средняя школа» г. Перми и ИП Ганьжином В.В. в период с января по июнь 2019 г. (цена каждого не превышает сумму 400 тысяч рублей), также направлены на достижение единой хозяйственной цели, приобретателем по ним является одно и то же лицо, имеющее единый интерес, предметом – уборка помещений и прилегающей территории в связи с чем фактически образуют единую сделку, искусственно раздробленную и оформленную несколькими самостоятельными договорами.

Довод Учреждения о том, что выделение денежных средств субсидии происходит поэтапно, не может рассматриваться Комиссией антимонопольного органа как обстоятельство, препятствующее проведению единой конкурентной процедуры. Из анализа объемов выделенных субсидий, отраженных в Соглашении № МЗ-2019-28/6 о порядке и условиях предоставления субсидии на финансовое обеспечение выполнения муниципального задания между Управлением образования администрации Пермского муниципального района и МАОУ «Лобановская средняя школа» г. Перми, невозможно сделать вывод об отсутствии у МАОУ «Лобановская средняя школа» г. Перми денежных средств на заключение договора по результатам конкурентной процедуры на более длительный срок.

Учитывая изложенное, а также тот факт, что общая стоимость рассматриваемых договоров превышает предельно допустимый размер закупки у единственного поставщика, Пермское УФАС России усматривает в указанных действиях Учреждения признаки нарушения ч. 1 ст. 17 Закона о защите конкуренции.

Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции) распространяется на отношения, которые связаны с защитой конкуренции, в том числе с предупреждением и пресечением

монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, и в которых участвуют российские юридические лица и иностранные юридические лица, организации, федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные осуществляющие функции указанных органов или организации, а также государственные внебюджетные фонды, Центральный банк Российской Федерации, физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели. Целями Закона о защите конкуренции являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков (ст. 1 Закона о защите конкуренции).

Согласно п. 1 ст. 22 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган обеспечивает государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, хозяйствующими субъектами, физическими лицами.

Товарный рынок - сфера обращения товара (в том числе товара иностранного производства), который не может быть заменен другим товаром, или взаимозаменяемых товаров, в границах которой (в том числе географических) исходя из экономической, технической или иной возможности либо целесообразности приобретатель может приобрести товар, и такая возможность либо целесообразность отсутствует за ее пределами (п. 4 ст. 4 Закона о защите конкуренции).

Хозяйствующий субъект - коммерческая организация, некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход, индивидуальный предприниматель, иное физическое лицо, не зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя, но осуществляющее профессиональную деятельность, приносящую доход, в соответствии с федеральными законами на основании государственной регистрации и (или) лицензии, а также в силу членства в саморегулируемой организации (п. 5 ст. 4 Закона о защите конкуренции).

Конкуренция представляет собой 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 (п. 7 ст. 4 Закона о защите конкуренции).

Согласно ч. 1 ст. 17 Закона о защите конкуренции при проведении торгов, запроса котировок цен на товары, запроса предложений запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, в том числе:

1) координация организаторами торгов, запроса котировок, запроса предложений или заказчиками деятельности их участников, а также заключение соглашений между организаторами торгов и (или) заказчиками с участниками

этих торгов, если такие соглашения имеют своей целью либо приводят или могут привести к ограничению конкуренции и (или) созданию преимущественных условий для каких-либо участников, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации;

2) создание участнику торгов, запроса котировок, запроса предложений или нескольким участникам торгов, запроса котировок, запроса предложений преимущественных условий участия в торгах, запросе котировок, запросе предложений, в том числе путем доступа к информации, если иное не установлено федеральным законом;

3) нарушение порядка определения победителя или победителей торгов, запроса котировок, запроса предложений;

4) участие организаторов торгов, запроса котировок, запроса предложений или заказчиков и (или) работников организаторов или работников заказчиков в торгах, запросе котировок, запросе предложений.

Положения части 1 настоящей статьи распространяются в том числе на все закупки товаров, работ, услуг, осуществляемые в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2011 года N 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (ч. 5 ст. 17 Закона о защите конкуренции).

Перечень антимонопольных запретов, установленных в ч. 1 ст. 17 Закона о защите конкуренции, не является исчерпывающим и распространяется на любые торги, в том числе необязательные в соответствии с законодательством РФ. По смыслу названной статьи, недопустимыми являются любые действия (бездействие) организатора торгов, результатом которых стало либо могло стать ограничение, устранение, недопущение соперничества хозяйствующих субъектов.

В рассматриваемом случае конкуренция выражается в соперничестве лиц, за право заключения договора оказания услуг по техническому обслуживанию внутренних инженерных сетей и оборудования и договора оказания услуг по уборке помещений и прилегающей территории.

Проанализировав предмет и содержание вышеперечисленных договоров оказания услуг по техническому обслуживанию внутренних инженерных сетей и оборудования и договоров оказания услуг по уборке помещений и прилегающей территории, заключенных между МАОУ «Лобановская средняя школа» г. Перми и ИП Ганьжином В.В. в период с января по июнь 2019 года на общую сумму 999 000 рублей и 1 150 492 рублей 50 копеек соответственно, Комиссия антимонопольного органа приходит к выводу, что данные договоры направлены на достижение единой хозяйственной цели, приобретателем по ним является одно и то же лицо, имеющее единый интерес, предметом – оказания услуг по техническому обслуживанию внутренних инженерных сетей и оборудования и оказания услуг по уборке помещений и прилегающей территории, в связи с чем фактически образуют единые сделки, искусственно раздробленные и оформленные несколькими самостоятельными договорами. Объективных условий, препятствовавших Учреждению провести одну закупочную процедуру в конкурентной форме вместо нескольких процедур в неконкурентной форме, ввиду причин технологического, экономического или иного характера, не обнаруживается.

Доводы Учреждения, изложенные в ходе рассмотрения дела, рассмотрены и учтены. Убедительных доказательств того, что заключенные договоры направлены на достижение различных хозяйственных целей и имеют разный интерес, не представлено.

С учетом изложенного, у Комиссии антимонопольного органа имеются все основания считать действия Учреждения нарушающими положения ч. 1 ст. 17 Закона о защите конкуренции.

Анализ состояния конкуренции за период, определенный с 09.01.2018 по 09.01.2019 показал, что предметом закупок является договоров оказания услуг по техническому обслуживанию внутренних инженерных сетей и оборудования и договоров оказания услуг по уборке помещений и прилегающей территории. Согласно информации с официального сайта закупок в закупках на оказание услуг по техническому обслуживанию внутренних инженерных сетей и оборудования для нужд муниципальных автономных учреждений в период с 09.01.2018 по 09.01.2019 участвовали в том числе следующие хозяйствующие субъекты: ИП Казаков В.В., ООО «СуперноваЭлит», ИП Потапова И.Н., ООО «Элемент Консалтинг», ИП Акимов Ю.Н. и др. Ранее услуги по техническому обслуживанию внутренних инженерных сетей и оборудования МАОУ «Лобановская средняя школа» г. Перми оказывал ИП Сидоров С.С.

Оснований для прекращения производства по делу в соответствии со ст. 48 Закона о защите конкуренции не установлено.

В соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 49 Закона о защите конкуренции комиссия антимонопольного органа при принятии решения по делу о нарушении антимонопольного законодательства разрешает вопрос о выдаче предписаний и об их содержании, направленных на устранение и (или) предотвращение нарушения антимонопольного законодательства. Комиссия антимонопольного органа полагает необходимым выдать МАОУ «Лобановская средняя школа» г. Перми предписание об устранении причин и условий допущенного нарушения путем принятия мер, направленных на недопущение действий, которые могут являться препятствием для возникновения конкуренции и (или) могут привести к ограничению, устранению конкуренции при проведении закупок, посредством издания внутреннего распорядительного акта (приказа, инструкции и т.п.), содержащего указание должностным лицам, ответственным за проведение закупок, о необходимости неукоснительного соблюдения требований установленного порядка проведения закупочных процедур и антимонопольного законодательства, в т.ч. недопустимости действий по искусственному разделению закупаемых товаров, работ, услуг, направленных на достижение единой хозяйственной цели.

На основании изложенного, руководствуясь ст. 23, ч. 1 ст. 39, ч. 1-4 ст. 41, ч. 1 ст. 49, ст.50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия Пермского УФАС России,

РЕШИЛА:

1. Основания для прекращения рассмотрения дела отсутствуют.

2. Признать в действиях (бездействии) МАОУ «Лобановская средняя школа» г. Перми нарушение части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся в выборе способа закупки у единственного поставщика при отсутствии на то законных оснований и тем самым создании преимущественных условий для деятельности хозяйствующим субъектам, что привело или могло привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции на соответствующем рынке оказания услуг на территории Пермского края.

3. Выдать МАОУ «Лобановская средняя школа» г. Перми предписание об устранении причин и условий допущенного нарушения путем принятия мер, направленных на недопущение действий, которые могут являться препятствием для возникновения конкуренции и (или) могут привести к ограничению, устранению конкуренции при проведении закупок, посредством издания внутреннего распорядительного акта (приказа, инструкции и т.п.), содержащего указание должностным лицам, ответственным за проведение закупок, о необходимости неукоснительного соблюдения требований установленного порядка проведения закупочных процедур и антимонопольного законодательства, в т.ч. недопустимости действий по искусственному разделению закупаемых товаров, работ, услуг, направленных на достижение единой хозяйственной цели.

4. Передать материалы дела соответствующему должностному лицу антимонопольного органа для рассмотрения вопроса о привлечении лиц, допустивших установленное нарушение антимонопольного законодательства, к административной ответственности.

5. Основания для принятия других мер по пресечению и (или) устранению последствий нарушения антимонопольного законодательства отсутствуют.

Председатель Комиссии

<...>

Члены Комиссии

<...>

<...>

Решение и предписание антимонопольного органа могут быть обжалованы в Арбитражный суд Пермского края в течение трех месяцев со дня принятия решения и выдачи предписания в порядке, установленном Арбитражным процессуальным кодексом РФ, а также в коллегиальный орган ФАС России.