Резолютивная часть решения г.
Оренбург оглашена 24 ноября 2020г.

Решение по делу № 056/01/16-125/2020

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

Председателя Комиссии – заместителя руководителя управления - начальника отдела антимонопольного и рекламного контроля, общественных связей Оренбургского УФАС России <…>; членов Комиссии – <…>,

В отсутствии представителя прокуратуры <…>Оренбургской области – извещены надлежащим образом;

в отсутствии директора муниципального автономного общеобразовательного учреждения <…> - извещен надлежащим образом,

в отсутствие представителя ООО <…> – извещен надлежащим образом,

в отсутствии представителя Отдела образования администрации <…>Оренбургской области – извещены надлежащим образом,

рассмотрев дело № 056/01/16-125/2019 по признакам нарушения муниципальным автономным общеобразовательным учреждением <…> (<…>) и обществом с ограниченной ответственностью <…> (<…>) ст. 16 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006г. «О защите конкуренции», выразившемся в заключении соглашений (договоры № 1 от 24.06.2019г.; № 2 от 04.07.2019г.; № 3 от 04.07.2019г.; № 5 от 05.08.2019г. на выполнение капитального ремонта помещений здания МАОУ «<…>» по адресу: <…>), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на рынке по производству общестроительных работ,

УСТАНОВИЛА:

11.11.2019 (вх. № 10045) в Оренбургское УФАС России поступило обращение прокуратуры <…>Оренбургской области (вх. № 10045 от 11.11.2019) в отношении муниципального автономного общеобразовательного учреждение <…> (далее - МАОУ «<…>») по факту

заключения договоров подряда с обществом с ограниченной ответственностью <…> (далее – ООО <…>), а именно:

- гражданско – правовой договор подряда № 1 от 24.06.2019г. по адресу: <…>. Цена договора: 990 000 руб. 00 коп.;

- гражданско – правовой договор подряда № 2 от 04.07.2019г. по адресу: <…>. Цена договора: 990 000 руб. 00 коп.;

- гражданско – правовой договор подряда № 3 от 04.07.2019г. по адресу: <…>. Цена договора: 601 440 руб. 00 коп.;

- гражданско – правовой договор подряда № 5 от 05.08.2019г. по адресу: <…>. Цена договора: 87 760 руб. 00 коп.

Приказом Управления Федеральной антимонопольной службы по Оренбургской области № 12 от 11.02.2020 возбуждено дело № 056/01/16-125/2020 по признакам нарушения антимонопольного законодательства муниципальным автономным общеобразовательным учреждением <…> (<…>), ООО <…> ( ), создана комиссия по рассмотрению дела.

Определением Председателя Комиссии Оренбургского УФАС России (исх. № 1680 от 25.02.2020) рассмотрение дела назначено на 13.03.2020г. в 11 ч. 00 мин.

Определением Оренбургского УФАС России (исх. № 2391 от 16.03.2020) рассмотрение дела отложено на 22.04.2020 в 10 ч. 00 мин.

Определением Оренбургского УФАС России (исх. № 4019 от 23.04.2020) рассмотрение дела отложено на 22.05.2020 в 12 ч. 00 мин. Сок рассмотрения дела продлен до 25.08.2020г.

Определением Оренбургского УФАС России (исх. № 5172 от 25.05.2020) рассмотрение дела отложено на 21.07.2020 в 11 ч. 00 мин.

Определением Оренбургского УФАС России (исх. № 7489 от 22.07.2020) рассмотрение дела отложено на 20.08.2020 в 11 ч. 00 мин. Срок рассмотрения дела продлен до 25.11.2020г.

Определением Оренбургского УФАС России (исх. № 8435 от 21.08.2020) рассмотрение дела отложено на 06.10.2020 в 12 ч. 00 мин.

06.10.2020 года в связи с принятием Комиссией Оренбургского УФАС России заключения об обстоятельствах дела, рассмотрение дела № 056/01/16-125/2020 отложено на 12.11.2020г. в 11 ч. 00 мин.

Определением Оренбургского УФАС России (исх. № 10764 от 12.11.2020) рассмотрение дела отложено на 24.11.2020 в 11 ч. 00 мин.

Заключение об обстоятельствах дела № 056/01/16-125/2020 получено всеми лицами участвующие в деле. Пояснения по обстоятельствам, изложенным в заключении об обстоятельствах дела № 056/01/16-125/2020 представлены в Оренбургское УФАС России районным отделом образования администрации <…>Оренбургской области. Иные участники дела свои пояснения по обстоятельствам, изложенным в заключении об обстоятельствах дела № 056/01/16-125/2020 не представили.

Исследовав материалы дела, изучив пояснения сторон, Комиссия по рассмотрению дела № 056/01/16-125/2019 о нарушении антимонопольного законодательства приходит к следующему.

В соответствии со ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения городского округа относятся владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности городского округа (п. 3), а также организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами), организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях (за исключением дополнительного образования детей, финансовое обеспечение которого осуществляется органами государственной власти субъекта Российской Федерации), создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях, а также организация отдыха детей в каникулярное время (п. 11).

В соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 9 Федерального закона от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов по решению вопросов местного значения в сфере образования относится обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных учреждений.

Согласно п. 2 ст. 51 Федерального закона № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления вправе передавать муниципальное имущество во временное владение или в постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти Российской Федерации (органам

государственной власти субъекта Российской Федерации) и органам местного самоуправления иных муниципальных образований, отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами.

На основании устава МАОУ «<…>», утвержденного постановлением администрации <…>Оренбургской области от 14.09.2018г. №806-п, учреждение создано с целью образовательной деятельности, т.е. оказания муниципальных услуг и (или) исполнения муниципальных функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления в сфере образования.

В соответствии с ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (далее – Закон № 174-ФЗ) автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами. Как определено в ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) государственные (муниципальные) услуги (работы) - услуги (работы), оказываемые (выполняемые) органами государственной власти (органами местного самоуправления), государственными (муниципальными) учреждениями и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, иными юридическими лицами

МАОУ «<…>» является некоммерческой организацией, созданная для оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления (п. 1.1.1, п. 1.1.3 Устава).

Учредителем МАОУ «<…>» является муниципальное образование <…> в лице <…>. Функции учредителя МАОУ «<…>» осуществлять Районный отдел образования администрации <…>в объеме, установленном Учредителем (п. 1.1.9 Устава).

Имущество Учредителя является собственностью муниципального образования и закреплено за Учреждением на праве оперативного управления (п. 1.1.11 Устава). Согласно выписке из Единого государственного реестра недвижимости об основных характеристиках и зарегистрированных правах на объект недвижимости нежилое здание

площадью 2535,2 кв.м. расположенное по адресу <…>находится в оперативном управлении МАОУ «<…>».

В силу п. 8.1.7 Учреждение в отношении закрепленного за ним имущества осуществляет владение, пользование и распоряжение в соответствии с целями и предметом своей деятельности, назначением имущества. При этом Учреждение в отношении имущество обязано осуществлять капитальный и текущий ремонт закрепленного за Учреждением имущества.

В соответствии с п. 8.2.4 Устава источниками формирования имущества и финансовых ресурсов Учреждения являются: бюджетные поступления в виде субсидий на выполнение муниципального задания; субсидии на иные цели; иные источники, не запрещенные законодательством Российской Федерации и др.

Кроме того, согласно п. 2.3.3 Положения об обеспечении содержания зданий и сооружений образовательных организаций Тоцкого района, обустройства прилегающих к ним территорий утвержденного постановлением администрации <…>Оренбургской области № 80-п от 14.02.2020г. (далее - Положение) при осуществлении оперативного управления имуществом образовательная организация обязана осуществлять капитальный и текущий ремонт закреплённого за ней имущества.

В соответствии с п. 8.1 Положения финансовое обеспечение содержания зданий и сооружений образовательных организаций, обустройства прилегающих к ним территории осуществляется за счет средств местного бюджета.

27 февраля 2019 года между Министерством образования Оренбургской области и Администрацией муниципального образования <…> заключено соглашение № 24-СЗ о предоставлении субсидии из областного бюджета бюджету муниципального образования « »

30.04.2019 года между Министерством образования Оренбургской области и Администрацией муниципального образования <…> заключено соглашение о предоставлении субсидии из бюджета субъекта Российской Федерации местному бюджету № 53652000-1-2019-004.

Администрацией муниципального образования <…> получены субсидии на создание в общеобразовательных учреждениях, расположенных в сельской местности, условий для занятия физической культурой и спортом.

Таким образом, в данных обстоятельствах МАОУ «<…>» выступает как организация, осуществляющая функции органа местного

самоуправления по содержанию в надлежащем состоянии муниципального имущества в целях организации дошкольного образования.

В период с июня по август 2019 года между муниципальным автономным общеобразовательным учреждением «<…>» и обществом с ограниченной ответственностью <…> заключено 4 договора на выполнение работ по капитальному ремонту помещения спортзала здания МАОУ «<…>», а именно:

- гражданско – правовой договор подряда № 1 от 24.06.2019г. по адресу: <…>. Цена договора: 990 000 руб. 00 коп, срок выполнения работ до 27.06.2019г.;

- гражданско – правовой договор подряда № 2 от 04.07.2019г. по адресу: <…>. Цена договора: 990 000 руб. 00 коп, срок выполнения работ до 13.08.2019г.;г

- гражданско – правовой договор подряда № 3 от 04.07.2019г. по адресу: <…>. Цена договора: 601 440 руб. 00 коп, срок выполнения работ до 13.08.2019г.;

- гражданско – правовой договор подряда № 5 от 05.08.2019г. по адресу: <…>. Цена договора: 87 760 руб. 00 коп, срок выполнения работ до 18.08.2019г.

Обозначенная стоимость вышеперечисленных договоров была определена локально - сметным расчетом, которые согласованы ООО <…> и утверждены МАОУ «<…>». Суммарная стоимость договоров составляет 2 669 200 руб. 00 коп.

Договоры заключены в один временной период, определено единое место выполнения работ – <…>, их заключение направлено на удовлетворение единой нужды заказчика – проведение капитального ремонта помещений спортзала здания МАОУ «<…>».

Правовые основания для заключения гражданско-правовых договоров на выполнение строительных работ № 1 от 24.06.2019г., № 2 от 04.07.2019г., № 3 от 04.07.2019г., № 5 от 05.08.2019г. в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» отсутствовали, исходя из следующего.

Согласно п. 1 ст. 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) в бюджетах бюджетной системы Российской Федерации предусматриваются субсидии бюджетным и автономным учреждениям на финансовое обеспечение выполнения ими государственного (муниципального) задания, в том числе в рамках исполнения

государственного (муниципального) социального заказа на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере, рассчитанные с учетом нормативных затрат на оказание ими государственных (муниципальных) услуг физическим и (или) юридическим лицам и нормативных затрат на содержание государственного (муниципального) имущества. Из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации могут предоставляться субсидии бюджетным и автономным учреждениям на иные цели.

Согласно ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» 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).

С учетом положений Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» и Бюджетного кодекса РФ муниципальные автономные образовательные учреждения осуществляет закупки товаров, работ и услуг в соответствии с типовым положением о закупках.

В соответствии с п. 3 ч. 3 ст. 2 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» положение о закупке утверждается наблюдательным советом автономного учреждения в случае, если заказчиком выступает автономное учреждение.

Решением Наблюдательного Совета МАОУ <…> от 06.03.2019г. утверждено «Положение о закупках товаров, работ, услуг для нужд муниципального автономного общеобразовательного учреждения <…>» (далее – Положение).

В соответствии с ч.9 ст. 50 Положения размещение заказа у единственного (приоритетного) поставщика, без использования конкурентных процедур закупки может осуществляться, если стоимость закупаемых заказчиком товаров (работ, услуг) не превышает 1 000 000 (один миллион) рублей.

Таким образом, осуществление отбора подрядчика в рамках сделки по выполнению капитального ремонта муниципальных автономных образовательных учреждений должно быть осуществлено по итогам торгов.

ООО <…> зарегистрировано в качестве юридического лица 12.03.2015г. (<…>).

Согласно выписке из Единого государственного реестра юридических лиц, основным видом деятельности ООО <…> является строительство инженерных коммуникаций для водоснабжения и водоотведения, газоснабжения.

К числу дополнительных видов деятельности ООО <…> относится производство молока (кроме сырого) и молочной продукции (ОКВЭД 10.51), производство готовых пищевых продуктов и блюд (ОКВЭД 10.85), работы столярные и плотничные (ОКВЭД 43.32) и др.

Согласно ст. 4 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», хозяйствующим субъектом является 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.

Следовательно, ООО <…> является хозяйствующим субъектом и полноправным участником товарного рынка, равно как и другие его участники воздействуют на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

В ходе рассмотрения дела Комиссией Оренбургского УФАС России установлено что фактически работы в 2019 году по исследуемым договорам подряда выполнены ООО <…> на общую сумму 2 669 200 (два миллиона шестьсот шестьдесят девять тысяч двести) рублей 00 копеек.

В ходе рассмотрения дела Комиссией Оренбургского УФАС России установлен факт достижения между МАОУ «<…>» и ООО <…> соглашения (договоренности) о выполнении капитального ремонта помещений спортзала здания МАОУ «<…>».

В ходе соглашения стороны пришли к договоренности по всем существенным условиям сделки (количество договоров, сумма, стороны), это подтверждается следующим.

Согласно материалам дела, договоры заключены в один временной период, определено единое место выполнения работ – <…>, их заключение направлено на удовлетворение единой нужды заказчика – проведение капитального ремонта помещений спортзала здания МАОУ

«<…>».

Директором МАОУ «<…>» были направлены ООО <…> предложения о заключении гражданско- правовых договоров (исх. № 6 от 01.06.2019г.; № 7 от 25.06.2019г.; № 8 от 27.06.2019г.; № 9 от 20.07.2019г.) для выполнения капитального ремонта помещений спортзала здания МАОУ «<…>» только ООО <…>, доказательств направления коммерческих предложений иным хозяйствующим субъектам ответчиками не представлено.

Согласно локально-сметному расчету № 4 (договор № 5 от 05.08.2019г.) на капитальный ремонт помещений спортзала здания МАОУ «<…>» (дополнительные работы) предусмотрены аналогичные виды работ, предусмотренные в локально-сметном расчете № 1 (договор № 1 от 24.06.2019г.): демонтаж оконных коробок в каменных стенах с отбивкой штукатурки в откосах; снятие подоконных досок: деревянных в каменных зданиях; смена обделок из листовой стали (поясников, сандриков, отливов, карнизов) шириной до 0,4м.

Таким образом, группа договоров, заключенных в течении 2019г. была направлена на удовлетворение одной потребности учреждения как заказчика.

Умышленное «дробление» предметов договоров с целью формального соблюдения требований действующего законодательства и обхода императивно установленных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) не допускается. Такие действия имеют (могут иметь) своими последствиями ограничение конкуренции, выражающееся в ограничении числа участников закупок в виду субъективного усмотрения заказчика относительно избрания контрагента в том случае, если договоры, предмет которых «раздроблен» заказчиком, заключены с одним лицом.

Договоренность между сторонами – МАОУ «<…>», ООО <…> о «дроблении» также подтверждается тем, что все сметы изготовлены не по мере поступления денежных средств и не по мере возникновения необходимости в проведении ремонтных работ, а единовременно, под определенные условия.

В соответствии со ст. 16 Федерального закона № 135-ФЗ запрещаются соглашения между 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, Центральным банком Российской Федерации или между ними 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.

Согласно п. 18 ст. 4 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006г. «О защите конкуренции» соглашение – это договоренность в письменной форме, содержащаяся в документе или нескольких документах, а также договоренность в устной форме.

Для заключения соглашения (договора) по общему правилу необходимо выражение согласованной воли двух или более сторон (п. 3 ст. 154 ГК РФ). В случае с устными сделками выражение воли сторон происходит в словесной форме.

Так, исходя из смысла закона, в качестве соглашения рассматривается любая договоренность, которая в отдельных случаях может иметь форму договора, однако всегда предполагает намеренный и целенаправленный двусторонний (многосторонний) обмен информацией, характеризующей поведение лиц, достигших договоренности, в отношении товарного рынка, а также в отношении иных лиц.

Объективных условий, препятствовавших учреждению провести одну закупочную процедуру в конкурентной форме вместо заключения нескольких договоров, не установлено. Фактически договоры образуют единую сделку, искусственно раздробленную на несколько сделок с суммами, позволяющими заключить их на условиях закупки у единственного поставщика и исключить необходимость проведения закупки в конкурентной форме.

Управлением Федеральной антимонопольной службы по Оренбургской области проведен анализ состояния конкуренции на товарном рынке по строительным специализированным работам в географических границах Оренбургской области в соответствии с требованиями части 5.1 статьи 45 Федерального закона от 26.07.2006г. № 135 – ФЗ «О защите конкуренции», а также Приказа ФАС России от 28.04.2010 № 220 «Об утверждении Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке» (далее - Порядок).

Временной интервал исследования товарного рынка.

Временной интервал исследования – период с даты заключения гражданско-правового договора – 24.06.2019г. по дату оплаты услуг 19.11.2019г.

Продуктовые границы – капитальный ремонт помещения спортзала здания МАОУ «<…>»

Географические границы товарного рынка – административные границы МО <…> Оренбургской области.

Услуги по выполнению строительных работ в границах Оренбургской области оказывают, в том числе следующие хозяйствующие субъекты ООО <…>; ООО <…>; ООО <…> и другие субъекты.

С учетом изложенного, Комиссия Оренбургского УФАС России приходит к выводу о том, что рынок услуг по производству строительных специализированных работ является конкурентным.

В результате заключения указанных договоров образовательным учреждением с единственным поставщиком (исполнителем) на выполенение капитального ремонта помещений спортзала здания МАОУ «<…>» ООО <…> получило доступ к выполнению работ без участия в состязательных процедурах, без подачи предложений о снижении цены договора, что определяет его положение как преимущественное по сравнению с иными хозяйствующими субъектами, выполняющими аналогичный вид деятельности на соответствующем рынке услуг.

Учитывая совокупность имеющихся доказательств, Комиссия Оренбургского УФАС России по рассмотрению дела № № 056/01/16-125/2020 о нарушении антимонопольного законодательства, в действиях МАОУ «<…>» и ООО <…> установлены признаки нарушения ст. 16 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006 г. «О защите конкуренции».

Учитывая, что общая сумма заключенных договоров составляет 2 669 200 (два миллиона шестьсот шестьдесят девять тысяч двести) рублей 00 копеек., то ущерб, который нанесен бюджету МО Тоцкий район Оренбургской области составляет 2 669 200 (два миллиона шестьсот шестьдесят девять тысяч двести) рублей 00 копеек..По оценке Комиссии, при реализации соглашения общий доход ООО <…> в результате заключения гражданско-правовых договоров на проведение ремонта составляет 2 669 200 (два миллиона шестьсот шестьдесят девять тысяч двести) рублей 00 копеек.

В силу ч. 1 ст. 23 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган выдает в случаях, указанных в настоящем Федеральном законе, предписания о прекращении или об изменении соглашений, нарушающих антимонопольное законодательство, о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.

Поскольку на момент принятия решения по настоящему делу обязательства по гражданско-правовым договорам между МАОУ «<…>» и ООО <…> исполнены, Комиссия пришла к выводу об отсутствии оснований для выдачи обязательного для исполнения предписания.

На основании изложенного, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частью 1 статьи 49 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006 «О защите конкуренции», Комиссия Оренбургского УФАС России

РЕШИЛА:

1. Признать муниципальное автономное образовательное учреждение <…> (<…>) и обществом с ограниченной ответственностью <…> ( ) нарушившими ст.16 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006г. «О защите конкуренции».

2. Предписание не выдавать.

3. Передать материалы дела № 056/01/16-125/2020 уполномоченному должностному лицу Управления Федеральной антимонопольной службы по Оренбургской области для решения вопроса о возбуждении административного производства в соответствии с Кодексом РФ об административных правонарушениях.

Председатель Комиссии <…>

Члены Комиссии <…>

Примечание: настоящее решение может быть обжаловано в установленном законом порядке.