

уведомлением

РЕШЕНИЕ

по делу № 02-10/83-18 о нарушении антимонопольного законодательства

Резолютивная часть решения оглашена «25» декабря 2018 года

В полном объеме решение изготовлено «26» декабря 2018 года

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Томской области по рассмотрению дел по признакам нарушения антимонопольного законодательства в составе:

председателя Комиссии - Б И.В., заместителя руководителя управления,

членов Комиссии: ФоЕ.П., главного специалиста-эксперта отдела контроля монополистической деятельности,

Уй А.А., специалиста-эксперта отдела контроля монополистической деятельности,

без участия представителей ответчика, уведомленного надлежащим образом о времени и месте рассмотрения дела, заявлено ходатайство о рассмотрении дела без участия представителя (вх.№8286 от 25.12.2018 г.)

рассмотрев дело №02-10/83-18, возбужденное в отношении Администрации Кожевниковского сельского поселения (ул. Гагарина, 24, с. Кожевниково, Кожевниковский район, Томская обл., 636160; ИНН 7008006663, ОГРН 1057006448278) по признакам нарушения ч.1 ст.15 Федерального закона от 26.07.2016 №135-ФЗ «О защите конкуренции»,

УСТАНОВИЛА:

В Томское УФАС России из прокуратуры Кожевниковского района поступили материалы проверки соблюдения органами местного самоуправления Кожевниковского района требований

законодательства об автомобильных дорогах, в том числе проверки соблюдения Администрацией Кожевниковского сельского поселения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения нужд по содержанию дорог, обладающие признаками нарушения требований Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (вх.№608 от 31.01.2018 г).

На основании указанных материалов, установлено следующее.

Администрация Кожевниковского сельского поселения осуществляет закупки в соответствии с Федеральным законом "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (далее Закон №44-ФЗ).

23 января 2017 года Администрация Кожевниковского сельского поселения в соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 93 Закона №44-ФЗ заключила муниципальный контракт №5 с Областным государственным унитарным предприятием «Кожевниковское дорожное ремонтно-строительное управление», предмет контракта – услуги по содержанию автомобильных дорог общего пользования Кожевниковского сельского поселения, цена контракта 99 960,00 рублей.

По тем же основаниям Администрация Кожевниковского сельского поселения 24 января 2017 г.; 26 января 2017 г., 30 января 2017 г.; 22 февраля 2017 г., 28 апреля 2017 г., 22 мая 2017 г.; 20 ноября 2017 г., 22 ноября 2017 г. заключила еще восемь муниципальных контрактов с ОГУП «Кожевниковское ДРСУ» (№№5, 6, 7, 37 на 99 960,00 рублей каждый, №47 на 97 920,00 рублей, №116 на 89 760,00 рублей, №117 на 14 280,00 рублей, №292 на 97 920,00 рублей, №302 на 19 000,00 рублей), предметом которых также являются работы по содержанию автомобильных дорог общего пользования Кожевниковского сельского поселения, на общую сумму 718 720,00 рублей.

Из них на выполнение работ по грейдированию автомобильных работ в апреле-мае 2017 года на 104 040 рублей; на содержание (расчистку) дорог в ноябре 2017 года на сумму 116 920 рублей.

Таким образом, указанные контракты также заключены с одним и тем же хозяйствующим субъектом как единственным поставщиком товара, работы или услуги на сумму, не превышающую ста тысяч рублей. Предметом контрактов является выполнение одних и тех же работ.

Вместе с тем, суммарная цена контрактов превышает ограничение, установленное п.4 ч.1 ст.93 Закона №44-ФЗ, и составляет 718 720,00 рублей.

В связи с наличием в описанных действиях (бездействии) Администрации Кожевниковского сельского поселения (ул. Гагарина, 24, с. Кожевниково, Кожевниковский район, Томская обл., 636160; ИНН 7008006663, ОГРН 1057006448278), выразившихся в заключении вышеуказанных муниципальных контрактов с нарушением требований п.4 ч.1 ст.93 Закона №44-ФЗ без проведения конкурсных процедур, признаков нарушения антимонопольного законодательства, а именно части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции», Томское УФАС России на основании статьи 39.1 Закона «О защите конкуренции» выдало Администрации Кожевниковского сельского поселения предупреждение о прекращении действий, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства (исх.№ЕФ/4223 от 02.07.2018 г.)

Предупреждение получено Администрацией Кожевниковского сельского поселения 5 июля 2018 года. Согласно предупреждению в соответствии с ч.6 ст.39.1 Закона о защите конкуренции Администрация Кожевниковского сельского поселения обязана была сообщить в антимонопольный орган в срок по 1 августа 2018 года о принятии мер по устранению нарушения антимонопольного законодательства. Администрацией указанная обязанность не была соблюдена, что свидетельствует о неисполнении предупреждения Томского УФАС России.

Согласно ч.8 ст.39.1 Закона о защите конкуренции в случае невыполнения предупреждения в установленный срок при наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства антимонопольный орган обязан принять решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства в срок, не превышающий десяти рабочих дней со дня истечения срока, установленного для выполнения предупреждения.

Поскольку описанные действия Администрации Кожевниковского сельского поселения содержат признаки нарушения требований части 1 статьи 15 Закона №135-ФЗ, предупреждение антимонопольного органа не было исполнено Администрацией Кожевниковского сельского поселения в отношении Администрации Кожевниковского сельского поселения приказом от 15.08.2018 г. №124 возбуждено производство по делу о нарушении антимонопольного

законодательства. Приказами от 17.10.2018 №158 в приказ №124, от 10.12.2018 №184 внесены изменения в части изменения состава комиссии по рассмотрению дела.

Определением от 15 августа 2018 рассмотрение дела № 02-10/83-18 назначено на 17 октября 2018 г., определением от 17 октября 2018 г. рассмотрение дела отложено на 13 ноября 2018 г., определением от 13 ноября 2018 г. срок рассмотрения дела продлен, рассмотрение дела назначено на 10 декабря 2018 г., в ходе заседания комиссии 10 декабря 2018 г. оглашен краткий отчет (обзор) по результатам исследования состояния конкуренции на рынке услуг по содержанию автомобильных дорог общего пользования на территории села Кожевниково, а также заключение об обстоятельствах дела.

В ходе производства по делу в материалы дела поступили письменные пояснения главы Кожевниковского сельского поселения от 09.11.2018 и от 06.12.2018 г., из содержания которых следует, что, по мнению главы поселения, ограничения годового объема закупок, установленные пунктом 4 части 1 статьи 93 Закона №44-ФЗ, не применяются в отношении закупок, осуществляемых заказчиками на основании указанной нормы у единственного поставщика для обеспечения муниципальных нужд сельских поселений. Закон не содержит ограничений о количестве закупок, не превышающих ста тысяч рублей, которые заказчик вправе осуществить у единственного поставщика. В подтверждение своей позиции глава поселения ссылается на письма Министерства экономического развития РФ от 20.10.2015 №Д28и-3179; от 14.07.2016 №Д28и-1805; от 21.02.2017 №Д28и-643, а также письмо ФАС России №РП/27902/17 от 25.04.2017.

В пояснениях глава поселения в подтверждение изложенной позиции отмечает, что согласно позиции, изложенной в постановлении Президиума ВАС РФ от 12.07.2011 №2518/11, искусственное разделение (дробление) единого заказа на группу однородных с целью ухода от проведения торгов недопустимо. Вместе с тем, по мнению главы поселения, указанная позиция суда сформирована применительно к п.14 ч.2ст.55 Федерального закона от 21.07.2005 №94-ФЗ «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», утратившего силу в настоящее время.

Нарушение ч.1 ст.15 Закона №135-ФЗ в действиях Администрации Кожевниковского сельского поселения отсутствует, поскольку в

рамках процедуры заключения контракта с единственным поставщиком администрация поселения обеспечивает доступ к участию в размещении заказов всех желающих хозяйствующих субъектов путем проведения: ежедневного исследований условий внешней среды, ежедневного исследования потенциальных поставщиков, исследования цены. С момента получения предупреждения УФАС по Томской области Администрацией сельского поселения проводятся закупки на содержание дорог сельского поселения конкурентным способом, за исключением муниципальных контрактов №292 от 20.11.2017 г. и №302 от 22.11.2017 г. с ОГУП «Кожевниковское ДРСУ», заключенных на основании п.4 ч.1 ст.93 Закона №44-ФЗ во исполнение предостережения Прокуратуры Кожевниковского района.

Одновременно в пояснениях указывается на проведение Администрацией конкурентных процедур в 2018 г., предметом которых являлось содержание дорог сельского поселения. Во исполнение предупреждения Томского УФАС России (исх.№ЕФ/4221 от 02.07.2018 г.) Администрацией проведен электронный аукцион №0865300002018000088. В установленный предупреждением срок представить ответ о принятых Администрацией мерах не представилось возможности ввиду отсутствия по уважительной причине на рабочем месте должностных лиц, которым было поручено исполнение предупреждения Томского УФАС России.

В ходе заседаний комиссии представитель Администрации Кожевниковского сельского поселения поддержал доводы письменных пояснений, а также, отвечая на вопросы комиссии, пояснил, что в период с 23 января по 22 ноября 2017 г., т.е. период к которому относятся рассматриваемые в деле контракты, Администрацией поселения торги, предметом которых являлось бы содержание дорог поселения проводились, но рассматриваемые контракты заключались не по результатам конкурентных процедур, с приходом нового главы распоряжения о проведении торгов стали отменяться, при определении цены рассматриваемых в деле контрактов за основы брались тарифы, утвержденные ОГУП «Кожевниковское ДРСУ». В ходе заседания комиссии представитель также отметил, что, несмотря на то, что в Законе №44-ФЗ ограничений, которые позволили бы признать нарушением рассматриваемые действия Администрации, нет, но в соответствии с антимонопольным законодательством нарушением может являться как дробление закупки, так и ее увеличение.

В ходе заседания комиссии по рассмотрению дела 10 декабря 2018 г. комиссия признала достаточными доказательства, имеющиеся в материалах дела, учитывая, что в действиях ответчика установлены нарушения антимонопольного законодательства, в соответствии с ч.1 ст.48.1 Закона №135-ФЗ перед окончанием рассмотрения данного дела принимает заключение об обстоятельствах дела, руководствуясь указанной нормой, огласила заключение об обстоятельствах дела. Определением от 10.12.2018 г. №ЕФ/7417 рассмотрение дела отложено на 25.12.2018 г. для представления ответчиком в комиссию доводов в письменной форме в отношении обстоятельств, изложенных в заключении об обстоятельствах дела.

Заключение об обстоятельствах дела направлено заказным письмом ответчику (№ЕФ/7381 от 10.12.2018).

В ответ на заключение ответчиком представлены пояснения в письменном виде (вх.№8286 от 25.12.2018 г.), из содержания которых следует, что Администрация Кожевниковского сельского поселения не согласна с выводами комиссии антимонопольного органа, основания для квалификации действий ответчика по части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» отсутствуют. В подтверждение указанных доводов ответчик ссылается на принятие мер во исполнение предупреждения Томского УФАС России от 12.07.2018 г. №ОК/5446.

Заседание комиссии 25.12.2018 г. прошло без участия представителей ответчика, уведомленного надлежащим образом о времени и месте рассмотрения дела.

Изучив материалы дела № 02-10/83-18 о нарушении антимонопольного законодательства, заслушав пояснения ответчика, комиссия Томского УФАС России установила следующее.

Законом «О контрактной системе» регулируются отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок.

Согласно п. 4 ч.1 ст.93 Закона «О контрактной системе» закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) может осуществляться заказчиком в случаях если осуществляется закупка

товара, работы или услуги на сумму, не превышающую ста тысяч рублей. При этом годовой объем закупок, которые заказчик вправе осуществить на основании настоящего пункта, не должен превышать два миллиона рублей или не должен превышать пять процентов совокупного годового объема закупок заказчика и не должен составлять более чем пятьдесят миллионов рублей.

Заказчик выбирает способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с положениями главы 3 Закона №44-ФЗ и при этом он не вправе совершать действия, влекущие за собой необоснованное сокращение числа участников закупки (ч.5 ст.24 Закона №44-ФЗ). Применение закупки у единственного поставщика носит исключительный характер и подлежит применению когда процедура конкурентного отбора невозможна либо нецелесообразна (ст.93 Закона №44-ФЗ).

Из материалов дела следует, что Администрация Кожевниковского сельского поселения имеет постоянную муниципальную нужду в оказании услуг по содержанию автомобильных дорог общего пользования Кожевниковского сельского поселения.

Согласно части 8 статьи 6 Федерального закона от 08.11.2007 №257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее Закон №257-ФЗ) к собственности поселения, если для сельского поселения иное не установлено законом субъекта Российской Федерации, относятся автомобильные дороги общего и необщего пользования в границах населенных пунктов поселения, за исключением автомобильных дорог федерального, регионального или межмуниципального значения, частных автомобильных дорог.

В силу с ст.13 Закона №257-ФЗ к полномочиям органов местного самоуправления в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности относятся - осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения.

Согласно ч.3 ст.15 Закона №257-ФЗ осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения обеспечивается уполномоченными органами местного самоуправления.

К дорожной деятельности относится деятельность по

проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог (п.6 ст.3 Закона №257-ФЗ). Орган местного самоуправления обязан планировать дорожную деятельность (ст.14 Закона №257-ФЗ).

В соответствии с п.12 ч.1 ст.3 Закона №257-ФЗ содержание автомобильной дороги – комплекс работ по поддержанию надлежащего технического состояния автомобильной дороги, оценке ее технического состояния, а также организации и обеспечению безопасности дорожного движения.

На основании статьи 17 Закона №257-ФЗ вводятся требования к содержанию автомобильных дорог. Так, в соответствии с ч.3 ст.17 Закона №257-ФЗ Минтрансом РФ утверждена «Классификация работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог (приказ Минтранса России от 16.11.2012 №402), согласно которому работы по содержанию дорог разделяются на работы, осуществляемые в теплый сезон и в зимний сезон. В частности содержание дорог в зимний период включает в себя следующие виды работ:

механизированная снегоочистка, расчистка автомобильных дорог от снежных заносов, борьба с зимней скользкостью, уборка снежных валов с обочин;

профилирование и уплотнение снежного покрова на проезжей части автомобильных дорог с переходным или грунтовым покрытием;

погрузка и вывоз снега, в том числе его утилизация,

распределение противогололедных материалов;

регулярная очистка от снега и льда элементов обустройства, в том числе автобусных остановок, павильонов, площадок отдыха, берм дорожных знаков, ограждений, тротуаров, пешеходных дорожек и других объектов;

круглосуточное дежурство механизированных бригад для уборки снега и борьбы с зимней скользкостью, патрульная снегоочистка;

борьба с наледями на автомобильных дорогах и другие.

Анализ содержания указанных норм законодательства, позволяет сделать вывод, что на Администрацию Кожевниковского сельского поселения законодательно возложена обязанность по

планированию, организации и осуществлению работ по содержанию дорог местного значения общего пользования в границах Кожевниковского сельского поселения.

В период заключения вышеуказанных муниципальных контрактов Администрацией Кожевниковского сельского поселения не предпринимались меры для определения поставщика указанных услуг (работ по содержанию дорог) конкурентными способами (ч.2 ст.24 Закона №44-ФЗ).

Анализ сведений, содержащихся на официальном сайте Единой системы в сфере закупок <http://zakupki.gov.ru> показал, что в период с декабря 2014 по октябрь 2017 года публичные процедуры торгов, предметом которых являлись бы услуги по содержанию дорог общего пользования Кожевниковского сельского поселения, заказчиком – Администрацией Кожевниковского сельского поселения не проводились. Три запроса котировок были проведены заказчиком в период с 13 ноября 2017 г. по 28 ноября 2017 г. При этом объектом запроса котировок № 0865300002017000072 является содержание автомобильных дорог общего пользования в с. Киреевске и д. Астраханцево на территории с. Кожевниково, Кожевниковского района, Томской области. Объектом закупки №0865300002017000073 является содержание автомобильных дорог общего пользования в с. Кожевниково, Кожевниковского района, Томской области, а именно, услуги по подметанию и уборке снега. Объектом закупки №0865300002017000070 является механизированная снегоочистка, расчистка автомобильных дорог от снежных заносов, борьба с зимней скользкостью, уборка снежных валов и обочин с. Кожевниково. Несмотря на проведение указанных процедур до их завершения 20 и 22 ноября 2017 г. заказчиком были заключены муниципальные контракты №292 и №302, минуя процедуры торгов, для механизированной снегоочистки дорог общего пользования Кожевниковского сельского поселения и борьбы с зимней скользкостью.

Аукцион №0865300002018000088, на факт проведения которого ссылается ответчик в подтверждение своих доводов, относится к периоду октября – ноября 2018 года, следовательно, не может свидетельствовать о нарушении антимонопольного законодательства в 2017 г.

Таким образом, Администрация Кожевниковского сельского поселения заключила с ОГУП «Кожевниковское ДРСУ» 23, 24, 26, 30

января 2017 г., 22 февраля 2017 г., 28 апреля 2017 г., 22 мая 2017 г.; 20 ноября 2017 г., 22 ноября 2017 г. девять муниципальных контрактов до 100 000 рублей каждый на общую сумму общую сумму 718 720,00 рублей, при этом какие-либо конкурентные процедуры с целью выбора подрядчика, исполнителя, послужившие основанием для заключения контракта, не проводились.

У Администрации Кожевниковского сельского поселения отсутствовали основания, предусмотренные п.4 ч.1 ст.93 Закона «О контрактной системе», для закупки указанных услуг у единственного поставщика.

Заключив указанные контракты с единственным поставщиком, раздробив закупку на девять контрактов в каждом случае при закупке услуг по выполнению работ по содержанию автомобильных дорог общего пользования Кожевниковского сельского поселения, Заказчик необоснованно отказался от проведения конкурентных процедур, предусмотренных Законом №44-ФЗ.

Статья 15 Закона №135-ФЗ устанавливает запрет на ограничивающие конкуренцию акты и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов или организаций, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

В статье 15 Закона «О защите конкуренции» нормативно установленный запрет, адресованный органам, осуществляющим властные функции, в целях предупреждения их негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных инструментов.

Администрация Кожевниковского сельского поселения, заключив указанные 9 контрактов стоимостью менее 100 000 рублей каждый на общую сумму 718 720,00 рублей для выполнения работ по содержанию дорог в границах сельского поселения, с учетом всех обстоятельств дела, тем самым нарушила требования пункта 4 части 1 статьи 93 Закона №44-ФЗ.

Выбрав неконкурентный способ определения поставщика, избежав конкурентной закупки, Заказчик, тем самым, необоснованно сократил число участников такой закупки, предоставив преимущество ОГУП «Кожевниковское ДРСУ».

Томским УФАС России проведено исследование состояния конкуренции на рынке услуг по содержанию автомобильных дорог общего пользования на территории села Кожевниково, с временным интервалом периода исследования – с 23 января 2017 г. (дата заключения первого контракта) по 23 ноября 2017 года (дата оплаты последнего контракта). В ходе исследования установлено, что на территории Томской области насчитывается не менее 10 хозяйствующих субъектов, осуществляющих работы по содержанию автомобильных дорог, которые в результате действий Администрации Кожевниковского сельского поселения могли оказаться не допущенными на исследуемый рынок. Не осуществив конкурентные процедуры в соответствии с действующим законодательством, Администрация Кожевниковского сельского поселения распределила по неизвестному, не установленному законодательством порядку общую сумму муниципального заказа на услуги по содержанию автомобильных дорог общего пользования. В ходе проведения исследования антимонопольный орган пришел к выводу, что действия Администрации Кожевниковского сельского поселения, выразившиеся в заключении муниципальных контрактов на содержание автомобильных дорог общего пользования с. Кожевниково без проведения конкурентного отбора среди исполнителей данных работ, могли привести к ограничению конкуренции на исследуемом товарном рынке.

Таким образом, действия Администрации Кожевниковского сельского поселения по заключению указанных контрактов в нарушение требований пункта 4 части 1 статьи 93 Закона №44-ФЗ привели либо могли привести к ограничению, устранению конкуренции на рынке работ по содержанию дорог общего пользования с. Кожевниково.

Комиссия антимонопольного органа не принимает вышеизложенные доводы ответчика, поскольку по своему правовому содержанию указанные доводы не освобождают Администрацию Кожевниковского сельского поселения от обязанности соблюдения ч.5 ст.24, ст. 93 Закона №44-ФЗ, ч.1 ст.15 Закона №135-ФЗ, доводы противоречат вышеуказанным нормам законодательства Российской Федерации, основаны на неверном толковании законодательства.

Комиссия Томского УФАС России по рассмотрению дела № 02-10/83-18 о нарушении антимонопольного законодательства, учитывая совокупность имеющихся доказательств, приходит к выводу о необходимости квалифицировать действия Администрации

Кожевниковского сельского поселения по п.1 ст.15 Федерального закона «О защите конкуренции».

Основания для прекращения дела, предусмотренные статьей 48 Федерального закона от 26.07.2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», основания для выдачи предписания с целью устранения нарушения также отсутствуют.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия Томского УФАС России по рассмотрению делу №02-10/82-18 о нарушении антимонопольного законодательства

РЕШИЛА

1. Признать Администрацию Кожевниковского сельского поселения (ул. Гагарина, 24, с. Кожевниково, Кожевниковский район, Томская обл., 636160; ИНН 7008006663, ОГРН 1057006448278) нарушившими часть 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции».
2. Не выдавать Администрации Кожевниковского сельского поселения предписание.
3. Материалы дела № 02-10/83-18 о нарушении антимонопольного законодательства передать должностному лицу для рассмотрения вопроса о возбуждении административного производства в соответствии с КоАП РФ.

Настоящее решение может быть обжаловано в Арбитражный суд Томской области в течение трех месяцев с момента вынесения решения.

Председатель Комиссии
Бутенко

И.В.

Члены комиссии
Фоминых

Е.П.

А. А. Успехова