

РЕШЕНИЕ

по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 059/01/17-1405/2020

« 17 » февраля 2021 года

г. Пермь

Резолютивная часть решения оглашена « 03 » февраля 2021 года

В полном объеме решение изготовлено « 17 » февраля 2021 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 органов власти и процедур торгов,

в присутствии представителя МАДОУ «Нижнемуллинский детский сад «Светлячок» - <...> , представителя Контрольно-счетной палаты Пермского муниципального района – <...>, в отсутствие иных лиц, участвующих в деле, извещенных о времени и месте рассмотрения дела надлежащим образом,

рассмотрев дело № 059/01/17-1405/2020 о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения муниципальным автономным дошкольным образовательным учреждением «Нижнемуллинский детский сад «Светлячок» части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006г. № 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 хозяйствующему субъекту, что привело или могло привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции на соответствующем рынке поставки детской мебели 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 муниципального района поступили материалы о проведении проверки на соответствие антимонопольному законодательству действий (бездействия) муниципального автономного дошкольного образовательного учреждения «Нижнемуллинский детский сад «Светлячок» (далее – МАДОУ «Нижнемуллинский детский сад «Светлячок», Заказчик, Учреждение) при проведении закупок у единственного поставщика, в частности указано на искусственное дробление проведенных Учреждением закупок, составляющих один предмет.

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 товарном рынке на территории Пермского края.

На основании приказа от 11.12.2020 № 258-п, Пермским УФАС России в отношении Учреждения 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 от Учреждения были представлены письменные пояснения, из содержания которых следует, что нарушение антимонопольного законодательства в его действиях отсутствует; все закупки проведены в соответствии с требованиями действующего законодательства и Положения о закупках Учреждения; при заключении договоров с единственным поставщиком Учреждением направлялись запросы коммерческих предложений. Кроме того Заказчик отметил, что проведение закупок способом у единственного поставщика было обусловлено сжатыми сроками и необходимостью открытия нового корпуса дошкольного учреждения.

После принятия Комиссией антимонопольного органа в соответствии со ст. 48.1 Закона о защите конкуренции заключения об обстоятельствах дела от 25.01.2021 и направления его сторонам, от МАДОУ «Нижнемуллинский детский сад «Светлячок» была представлена позиция о согласии с выводами, изложенными в заключении. Представитель Контрольно-счетной палаты Пермского муниципального района устно пояснила, что полностью поддерживает обстоятельства, изложенные в заключении.

Изучив представленные в материалы дела документы и сведения, выслушав объяснения сторон, Комиссия Пермского УФАС России пришла к следующим выводам.

Для поставки детской мебели между МАДОУ «Нижнемуллинский детский сад «Светлячок» и АО «Юговская мебельная фабрика» были заключены следующие договоры посредством проведения закупок у единственного поставщика № 675 от 30.10.2019, № 680 от 05.11.2019, № 688 от 07.11.2019.

Предметом указанных договоров является поставка детской мебели. Общая

сумма договоров составила 1 601 790 рублей.

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 МАДОУ «Нижнемуллинский детский сад «Светлячок», утвержденное решением наблюдательного совета от 07.09.2019, на момент заключения спорных договоров являлось 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 шестисот 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 поставку детской мебели, заключенные между МАДОУ «Нижнемуллинский детский сад «Светлячок» и АО «Юговская мебельная фабрика» в период с 30.10.2019 по 07.11.2019 (цена каждого не превышает сумму 600 тысяч рублей), направлены на достижение единой хозяйственной цели, приобретателем по ним является одно и то же лицо, имеющее единый интерес, предметом – поставка детской мебели, в связи с чем фактически образуют единую сделку, искусственно раздробленную и оформленную несколькими самостоятельными договорами.

Довод Учреждения о сжатых сроках проведения закупочных процедур не принимается Комиссией антимонопольного органа, поскольку опровергается в том числе проведением аналогичных конкурентных процедур (извещение № 31908406513), о чем представитель Заказчика рассказал во время рассмотрения настоящего дела. 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.

Учитывая изложенное, а также тот факт, что общая стоимость оспариваемых 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.

Проанализировав предмет и содержание вышеперечисленных договоров на поставку детской мебели, заключенные между МАДОУ «Нижнемуллинский детский сад «Светлячок» и АО «Юговская мебельная фабрика» в период с 30.10.2019 по 07.11.2019 (цена каждого не превышает сумму 600 тысяч рублей), 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 – поставка детской мебели, в связи с чем фактически образуют единую сделку, искусственно раздробленную и оформленную 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 30.10.2018 по 30.10.2019 показал, что предметом торгов является заключение договора поставки детской мебели. Согласно протоколу рассмотрения первых частей заявок на участие в аукционе № 1169755 по извещению № 31908406513 (аукцион на поставку детской мебели, проведенный МАДОУ «Нижнемуллинский детский сад «Светлячок» в ноябре 2019 года) было подано 4 заявки. Кроме того, согласно открытым сведениям на территории Пермского края производством мебели занимаются ИП Плетнев Владимир Юрьевич, ООО «Юг-Мебель», ООО «Мебельная промышленная

компания», ООО «Производственное предприятие «Уральская мебельная компания» и др., а значит проведение конкурентной процедуры в рассматриваемом случае могло привести к участию в такой закупке большего числа участников и установлению более низкой цены.

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 МАДОУ «Нижнемуллинский детский сад «Светлячок» 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) МАДОУ «Нижнемуллинский детский сад «Светлячок» нарушение части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся в нарушении порядка определения победителя, что привело или могло привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции на соответствующем рынке оказания услуг на территории Пермского края.
3. Выдать МАДОУ «Нижнемуллинский детский сад «Светлячок» 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