

РЕШЕНИЕ

по делу № 058/01/16-136/2019

г. Пенза

Резолютивная часть решения оглашена «16» сентября 2019 г.

В полном объеме решение изготовлено «30» сентября 2019 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Пензенской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия, Комиссия Управления) в составе:

- П... – председателя Комиссии, заместителя руководителя Пензенского УФАС России;
- К... – члена Комиссии, начальника отдела контроля органов власти и рекламы,
- В... – члена Комиссии, главного специалиста-эксперта отдела контроля органов власти и рекламы,

при участии ответчика – представителя Управления жилищно-коммунального хозяйства города Пензы (Управление ЖКХ г. Пензы; ИНН 5836013058, ОГРН 1035803002542, ул. Некрасова, 34, г. Пенза, 440008) М...

в отсутствие ответчика – ИП К.....,

рассмотрев дело № 058/01/16-136/2019, возбужденное в отношении Управления жилищно-коммунального хозяйства города Пензы и индивидуального предпринимателя К... по признакам нарушения пункта 4 статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» при заключении контрактов с единственным поставщиком,

УСТАНОВИЛА:

В Пензенское УФАС России из прокуратуры Ленинского района поступила информация по вопросу нарушения Управлением жилищно-коммунального хозяйства города Пензы (далее – УЖКХ г. Пензы) антимонопольного законодательства при заключении контрактов с единственным поставщиком

(подрядчиком, исполнителем) в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

По результатам рассмотрения данной информации в действиях Управления жилищно-коммунального хозяйства города Пензы и индивидуального предпринимателя К... установлены признаки нарушения пункта 4 статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) при заключении контрактов с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) на выполнение работ по установке урн.

На основании изложенного и в соответствии с частью 1 статьи 23 и частью 12 статьи 44 Закона о защите конкуренции Пензенским УФАС России издан приказ от 06.05.2019 № 55 о возбуждении дела и создании комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в отношении Управления жилищно-коммунального хозяйства города Пензы и индивидуального предпринимателя К... по признакам нарушения пункта 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции.

Определением от 13.05.2019 рассмотрение дела № 058/01/16-136/2019 назначено на 06.06.2019.

На заседании Комиссии 06.06.2019 представитель УЖКХ г. Пензы поддержала доводы, изложенные в письменных возражениях от 27.05.2019.

На заседание Комиссии 06.06.2019 ответчик – ИП К..., надлежащим образом уведомленная о дате, времени и месте рассмотрения дела № 058/01/16-136/2019, не явилась, каких-либо ходатайств в адрес Пензенского УФАС России не представила.

Определением от 06.06.2019 рассмотрение дела № 058/01/16-136/2019 отложено и назначено на 16.07.2019.

04.07.2019 ИП К... представила в Пензенское УФАС России письменные пояснения, указав что, в УЖКХ г. Пензы ей было представлено коммерческое предложение, на основании которого впоследствии были заключены контракты на выполнение работ по установке урн.

Также, ИП К... было заявлено ходатайство о рассмотрении дела № 058/01/16-136/2019 в отсутствие представителя.

На заседании Комиссии 16.07.2019 представитель УЖКХ г. Пензы поддержала ранее изложенные доводы.

Определением от 16.07.2019 рассмотрение дела № 058/01/16-136/2019 отложено и назначено на 06.08.2019.

05.08.2019 в Пензенское УФАС России поступило ходатайство ИП К... о

рассмотрении дела № 058/01/16-136/2019 в отсутствие представителя.

На заседании Комиссии 06.08.2019 представитель УЖКХ г. Пензы поддержала ранее изложенные доводы.

На заседании Комиссии 06.08.2019 председатель Комиссии огласил заключение об обстоятельствах дела.

Определением от 06.08.2019 рассмотрение дела № 058/01/16-136/2019 отложено и назначено на 16.09.2019.

Изучив материалы дела, представленные документы и информацию, выслушав объяснения лиц, участвующих в деле, Комиссия Управления установила следующее.

Постановлением администрации г. Пензы от 28.03.2018 № 505 утверждена муниципальная программа «Формирование современной городской среды муниципального образования город Пенза на 2018-2022 годы» (далее – Муниципальная программа).

В рамках данной программы предусмотрены следующие мероприятия:

1. Благоустройство дворовых территорий города Пензы.

Мероприятие включает в себя реализацию следующих расходов:

1.1. Минимальный перечень работ по благоустройству дворовых территорий:

1.1.1. ремонт дворовых проездов;

1.1.2. обеспечение освещения дворовых территорий;

1.1.3. установка скамеек;

1.1.4. установка урн.

1.2. Дополнительный перечень работ по благоустройству дворовых территорий:

1.2.1. оборудование детских и (или) спортивных площадок;

1.2.2. оборудование автомобильных парковок;

1.2.3. озеленение территорий.

2. Благоустройство общественных территорий города Пензы.

Адресным перечнем дворовых территорий, подлежащих благоустройству в 2018-2022 годах (Приложение № 8 к Муниципальной программе), в 2018 году было предусмотрено благоустройство дворовых территорий по следующим адресам:

№ п/п	улица, проспект, переулок и т.д.	№ дома	Общая площадь помещений, принадлежащих собственникам, и площадь функционального назначения, м ²	Количество этажей, шт.	Год ввода дома в эксплуатацию
2018 год					
1	ул. Клары Цеткин	37	4548,8	5	1970
2	ул. Клары Цеткин	39	2947,386	5	1972
3	ул. Клары Цеткин	41	3915,2	5	1975
4	ул. Клары Цеткин	43	3250,58	5	1972
5	ул. Клары Цеткин	45	3366,6	5	1972
6	ул. Менделеева	3	4252,5	5	1971
7	ул. Мира	25	2708,223	5	1971
8	ул. Мира	27	2710,137	5	1972
9	ул. Мира	29	2324,031	5	1971
10	ул. Мира	31	2712,834	5	1971
11	ул. 8 Марта	17	13900,6	10	1995
12	ул. 8 Марта	19	5852,8	9	1984
13	ул. Бородина	12	15336,32	9	1983

В рамках выполнения указанной муниципальной программы 28.06.2018 между УЖКХ г. Пензы и ИП К... в порядке, предусмотренном пунктом 4 части 1 статьи 93 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе), заключены 11 контрактов:

- 1) муниципальный контракт № 64 на выполнение работ по установке урн (6 шт.) на сумму 9 480, 00 руб. Адрес выполнения работ – ул. Клары Цеткин, 39;
- 2) муниципальный контракт № 63 на выполнение работ по установке урн (6 шт.) на сумму 9 480, 00 руб. Адрес выполнения работ – ул. Клары Цеткин, 41;
- 3) муниципальный контракт № 62 на выполнение работ по установке урн (6 шт.) на сумму 9 480, 00 руб. Адрес выполнения работ – ул. Клары Цеткин, 37;
- 4) муниципальный контракт № 61 на выполнение работ по установке урн (4 шт.) на сумму 6 320, 00 руб. Адрес выполнения работ – ул. Менделеева, 3;
- 5) муниципальный контракт № 60 на выполнение работ по установке урн (7 шт.) на сумму 11 060, 00 руб. Адрес выполнения работ – ул. Мира, 25;
- 6) муниципальный контракт № 59 на выполнение работ по установке урн (7 шт.) на сумму 11 060, 00 руб. Адрес выполнения работ – ул. Мира, 27;

7) муниципальный контракт № 58 на выполнение работ по установке урн (6 шт.) на сумму 9 480, 00 руб. Адрес выполнения работ – ул. Мира, 29;

8) муниципальный контракт № 57 на выполнение работ по установке урн (6 шт.) на сумму 9 480, 00 руб. Адрес выполнения работ – ул. Мира, 31;

9) муниципальный контракт № 56 на выполнение работ по установке урн (9 шт.) на сумму 14 220, 00 руб. Адрес выполнения работ – ул. Бородина, 12;

10) муниципальный контракт № 55 на выполнение работ по установке урн (9 шт.) на сумму 14 220, 00 руб. Адрес выполнения работ – ул. 8 марта, 17;

11) муниципальный контракт № 54 на выполнение работ по установке урн (3 шт.) на сумму 4 740, 00 руб. Адрес выполнения работ – ул. 8 марта, 19.

Из анализа указанных контрактов следует, что их предметы являются идентичными – выполнение работ по установке урн с аналогичными характеристиками:

Характеристика	Значение
ширина	не менее 280 мм
глубина	не менее 200 мм
высота	не менее 400 мм
цвет	серый
материал:	листовой металл
вес	не менее 6,5 кг
объем	не менее 23 л.
покрытие	масляная окраска
На поверхности урны отсутствуют механические повреждения, заусенцы, искривления, окалина или ржавчина. Урны защищены от коррозии и окрашены.	

Различия предметов указанных контрактов усматриваются лишь в месте проведения работ, а именно различные придомовые территории г. Пензы, а также в количестве подлежащих установке урн.

Срок выполнения работ по всем указанным контрактам – с даты заключения (28.06.2018) по 1 октября 2018 года.

Из представленных УЖКХ г. Пензы документов и информации, следует, что денежные средства на выполнение работ по установке урн были выделены УЖКХ г. Пензы в 2018 году из бюджета г. Пензы в рамках финансирования муниципальной программы «Формирование современной городской среды муниципального образования город Пенза на 2018-2022 годы».

Таким образом, при наличии потребности в выполнении всего объема работ

по установке урн на определенных Муниципальной программой придомовых территориях на общую сумму 109 020 руб. такой объем фактически разбит на 11 сделок.

В соответствии со статьей 8 Закона о контрактной системе контрактная система в сфере закупок направлена на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок. Любое заинтересованное лицо имеет возможность в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок стать поставщиком (подрядчиком, исполнителем). Запрещается совершение заказчиками, специализированными организациями, их должностными лицами, комиссиями по осуществлению закупок, членами таких комиссий, участниками закупок любых действий, которые противоречат требованиям настоящего Федерального закона, в том числе приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок.

Согласно частям 1 и 2 статьи 24 Закона о контрактной системе заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) или осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). Конкурентными способами определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) являются конкурсы (открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс), аукционы (аукцион в электронной форме (далее также - электронный аукцион), закрытый аукцион), запрос котировок, запрос предложений.

В силу части 5 статьи 24 Закона о контрактной системе заказчик выбирает способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с положениями главы 3 указанного закона. При этом он не вправе совершать действия, влекущие за собой необоснованное сокращение числа участников закупки.

Закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) может осуществляться заказчиком в случаях, предусмотренных статьей 93 Закона о контрактной системе.

В соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе (в редакции, действовавшей на момент заключения контрактов) закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) может осуществляться заказчиком в случаях осуществления закупки 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.

Данная норма не содержит каких-либо ограничений в количестве договоров, не превышающих 100 000 рублей, в том числе по одному и тому же виду товаров, работ, услуг, у одного и того же поставщика, которые могут быть заключены в течение какого-либо календарного периода времени (месяц, день).

Вместе с тем по своему содержанию указанная правовая норма предусматривает для заказчика возможность заключения закупок «малого объема» в случаях, когда проведение конкурентных процедур нецелесообразно ввиду несоответствия организационных затрат на проведение закупки самой стоимости закупки.

Принимая во внимание тождественность предмета договоров, временной интервал, в течении которого заключены договоры, сроки выполнения указанных работ в договоре и технические задания, действия УЖКХ г. Пензы свидетельствуют о наличии факта дробления договоров на сумму до 100 000 рублей в целях их заключения с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

«Искусственное дробление» единой закупки на множество закупок до 100 000 рублей в целях избежания публичных процедур не соответствует целям введения такой возможности заключения контракта без проведения конкурентных процедур.

Таким образом, указанные контракты, заключенные с единственным поставщиком, образуют единую сделку, «искусственно раздробленную» и оформленную самостоятельными муниципальными контрактами для формального соблюдения ограничений, предусмотренных Законом о контрактной системе.

Препятствий для проведения УЖКХ г. Пензы конкурентной закупки не выявлено. Доказательств, свидетельствующих об отсутствии у УЖКХ г. Пензы возможности проведения публичной процедуры закупки, в антимонопольный орган не представлено.

В результате заключения рассматриваемых контрактов ИП К... получила доступ к выполнению работ по установке урн по максимально возможной цене, без участия в какой-либо конкурентной борьбе.

Отсутствие публичных процедур в данном случае не соответствует принципу эффективности использования бюджетных средств, предполагающему, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств

(результативности) (статья 34 Бюджетного кодекса РФ).

Заключение указанных контрактов с единственным поставщиком и отсутствие конкурентных процедур способствовали созданию преимущественного положения единственному поставщику и лишили возможности других хозяйствующих субъектов, осуществляющих аналогичную деятельность, реализовать свое право на заключение указанных контрактов. В результате не был обеспечен равный доступ всем потенциальным участникам товарного рынка, что привело (могло привести) к ограничению, устранению конкуренции.

Согласно письменным пояснениям УЖКХ г. Пензы, а также пояснениям, изложенным на заседаниях Комиссии Пензенского УФАС России, в связи с установленным сроком выполнения работ и оплаты в рамках муниципальной программы «Формирование современной городской среды муниципального образования город Пенза на 2018-2022 годы» (до 01.11.2018), в целях своевременного исполнения и не допущения срыва программы, УЖКХ г. Пензы было принято решение о заключении контрактов на выполнение работ по установке урн с ИП К... в порядке, предусмотренном пунктом 4 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе.

УЖКХ г. Пензы также указало, что мероприятия по установке урн проводились после завершения работ по ремонту асфальтового покрытия дворовой территории. На момент заключения контрактов по установке урн завершались мероприятия по определению подрядных организаций на выполнение работ по ремонту покрытия внутридворовых территорий. В связи с отсутствием данных о сроках завершения работ по ремонту асфальтового покрытия УЖКХ г. Пензы заключило контракты с ИП К....

Между тем антимонопольный орган приходит к выводу о том, что неспособность заказчика своевременно рассчитать сроки завершения работ по асфальтированию внутридворовых территорий не может рассматриваться как обстоятельство, позволяющее заключать несколько контрактов с единственным поставщиком вместо проведения публичных процедур.

Таким образом, объективных причин, в силу которых УЖКХ г. Пензы не было обеспечено своевременное проведение конкурентной процедуры, Пензенским УФАС России не установлено.

В соответствии с Приказом Федеральной антимонопольной службы от 28.04.2010 № 220 «Об утверждении порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке» (далее также – Порядок) в рамках рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства проведен анализ состояния конкуренции на товарном рынке.

Временным интервалом исследования товарного рынка следует считать 2018 год.

Продуктовые границы товарного рынка определены в соответствии с предметом рассматриваемых контрактов – работы по установке урн (ОКВЭД 2 81.30 «Деятельность по благоустройству ландшафта»).

Географические границы товарного рынка определены с учетом места выполнения работ по контрактам – г. Пенза.

В силу требований пункта 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции 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 к ограничению доступа на товарный рынок, выхода из товарного рынка или устранению с него хозяйствующих субъектов.

В соответствии с пунктом 18 статьи 4 Закона о защите конкуренции соглашением признается договоренность в письменной форме, содержащаяся в документе или нескольких документах, а также договоренность в устной форме.

В силу статьи 420 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) договором признается соглашение двух или нескольких лиц об установлении, изменении или прекращении гражданских прав и обязанностей.

Статьей 422 ГК РФ установлено, что договор должен соответствовать обязательным для сторон правилам, установленным законом и иными правовыми актами (императивным нормам), действующим в момент его заключения.

Таким образом, обязанность проверять соответствие положений договора и правовых оснований для его заключения действующему законодательству, в том числе Закону о защите конкуренции и Закону о контрактной системе, возложена на обе стороны договора.

Заключение договора, являющегося согласованием воли сторон обо всех существенных условиях, в том числе противоречащих законодательству о контрактной системе и антимонопольному законодательству, свидетельствует о наличии антиконкурентного соглашения.

Учитывая изложенное, Комиссия пришла к выводу о наличии в действиях УЖКХ г. Пензы и ИП К.... нарушения пункта 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции при заключении контрактов с единственным поставщиком (подрядчиком,

исполнителем).

Принимая во внимание, что на момент принятия решения по настоящему делу обязательства по контрактам сторонами исполнены, Комиссией принято решение обязательное для исполнения предписание не выдавать.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, статьей 49 Закона о защите конкуренции, Комиссия по рассмотрению дел о нарушении антимонопольного законодательства

РЕШИЛА:

1. Признать действия Управления жилищно-коммунального хозяйства города Пензы (ИНН 5836013058, ОГРН 1035803002542, ул. Некрасова, 34, г. Пенза, 440008), выразившиеся в заключении и реализации соглашения с ИП К..., целью которого являлось предоставление ИП К... преимущественного права на выполнение работ по установке урн на придомовых территориях г. Пензы, которое привело (могло привести) к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, нарушением пункта 4 статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

2. Признать действия ИП К..., выразившиеся в заключении и реализации соглашения с Управлением жилищно-коммунального хозяйства города Пензы (ИНН 5836013058, ОГРН 1035803002542, ул. Некрасова, 34, г. Пенза, 440008), целью которого являлось предоставление ИП К... преимущественного права на выполнение работ по установке урн на придомовых территориях г. Пензы, которое привело (могло привести) к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, нарушением пункта 4 статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

3. Предписание по делу о нарушении антимонопольного законодательства не выдавать.

4. Материалы дела передать должностному лицу Пензенского УФАС России для решения вопроса о привлечении к административной ответственности виновных лиц.