

Резолютивная часть решения оглашена 2 ноября 2010 года

Полный текст решения изготовлен 16 ноября 2010 года

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

Сазонов Александр Иринеевич – председатель Комиссии, руководитель Управления;

Тихомирова Татьяна Борисовна – член Комиссии, начальник отдела контроля органов государственной власти;

Кораблев Алексей Сергеевич – член Комиссии, старший государственный инспектор отдела контроля органов государственной власти;

Анпилов Денис Сергеевич – член Комиссии, государственный инспектор отдела контроля органов государственной власти;

Анфимова Светлана Леонидовна – член Комиссии, государственный инспектор отдела контроля органов государственной власти;

Лукичева Виктория Андреевна – член Комиссии, специалист-эксперт отдела контроля органов государственной власти;

Павлова Юлия Владимировна – член Комиссии, специалист 2 разряда отдела контроля органов государственной власти;

рассмотрев дело № 60-15/10 по признакам нарушения администрацией г. Вологды части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Вологодской области (далее – УФАС по Вологодской области, Управление) поступило заявление ООО «Центр общественного питания» (далее – Заявитель), на действия администрации г. Вологды при принятии постановления от 10.08.2010 № 4161 «О создании муниципального автономного учреждения «Центр социального питания».

В своем заявлении ООО «Центр общественного питания» указывает на нарушение администрацией г. Вологды антимонопольного законодательства, выразившееся в принятии постановления от 10.08.10 № 4161 «О создании муниципального автономного учреждения «Центр социального питания» (далее – МАУ), которое создано в целях содействия организации питания школьников в общеобразовательных учреждениях.

Также Заявитель указывает на то, что в связи с отсутствием материально-технической базы, кадров у МАУ, заключение договоров по организации питания школьников осуществляется на основании договоров субподряда с организациями и индивидуальными предпринимателями, которые имеют свои ресурсы для осуществления деятельности по организации питания. Хозяйствующих субъектов МАУ выбирает самостоятельно, включив в список лишь нескольких лиц, осуществляющих деятельность по организации питания школьников в общеобразовательных учреждениях, ограничив тем

самым других, в частности, ООО «Центр общественного питания».

Администрация г. Вологды (далее - Ответчик) считает заявление не обоснованным.

На заседании Комиссии представители администрации г. Вологды пояснили, что создание МАУ основано на нормах п. 1 ст. 2 Федерального закона от 03.11.2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», в котором предусмотрено создание МАУ для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством РФ полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

Согласно п. 13 ст. 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» к вопросам местного значения относится организация предоставления общедоступного и бесплатного образования, в связи с чем в обязанность органов местного самоуправления входит обеспечение реализации всех аспектов, связанных с реализацией данного вопроса местного значения. В соответствии п. 19 ст. 32 Федерального закона от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании» (далее – Закон об образовании) к компетенции образовательного учреждения относится лишь создание необходимых условий для работы подразделений общественного питания, то есть обеспечение помещений школьных столовых коммунальными услугами, оборудованием, мебелью.

Представители Ответчика утверждают, что орган местного самоуправления г. Вологды в рамках своих полномочий, указанных выше, создал МАУ для содействия муниципальным образовательным учреждениям в организации питания в данных образовательных учреждениях. Принятое постановление о создании МАУ и деятельность самого МАУ не может быть расценено как ограничивающее конкуренцию, поскольку отсутствуют признаки ограничения конкуренции, какие-либо преимущества и дискриминации на товарном рынке не созданы. Считают, что при создании МАУ органами местного самоуправления г. Вологды не допущено нарушений ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

Заслушав представителей сторон, рассмотрев материалы дела, Комиссия пришла к следующим выводам.

Администрацией г. Вологды принято постановление от 10.08.10 № 4161 «О создании муниципального автономного учреждения «Центр социального питания», установлены действия, которые необходимо совершить во исполнение данного постановления, утвержден Устав данного учреждения.

Целью создания МАУ является содействие по организации питания школьников в общеобразовательных учреждениях (п. 1.1. Устава).

Учредителем МАУ является администрация г. Вологды (п. 1. 3 Устава МАУ), учредитель устанавливает задание для учреждения (п. 2. 3. Устава МАУ) и осуществляет финансовое обеспечение выполнения задания (п. 2.4 Устава МАУ).

На основании задания Управления образования администрации г. Вологды от 31.08.2010 о выполнении муниципальных услуг на территории муниципального образования «Город Вологда» для Муниципального автономного учреждения «Центр социального питания» в 2010 – 2012 годах, в котором основной целью формирования задания является организация питания учащихся общеобразовательных учреждений г. Вологды, было принято соглашение от 31.08.2010 Управлением образования администрации г. Вологды (далее – Учредитель) и муниципальным автономным учреждением «Центр социального питания» (далее – Учреждение) о финансовом обеспечении выполнения задания на выполнение муниципальных услуг (далее – Соглашение).

В п. 2.1.1 Соглашения указано, что Учредитель обязуется предоставлять Учреждению в 2010 году субсидию на услуги в соответствии с Положением о порядке финансового обеспечения выполнения задания учредителя автономных учреждений муниципального образования «Город Вологда», утвержденным постановлением Главы города Вологды.

Особенности правового положения автономных учреждений определены Федеральным законом от 03.11. 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (далее – Закон об автономных учреждениях).

Так, согласно ч. 1 ст. 2 Закона об автономных учреждениях 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 иных сферах.

В силу ч. 7 вышеуказанной статьи учреждение осуществляет свою деятельность в соответствии с предметом и целями деятельности, определенными федеральными законами и уставам, путем выполнения работ, оказания услуг в сферах, указанных в части 1 настоящей статьи.

В соответствии с ч.ч. 1, 2 ст. 4 Закона об автономных учреждениях основной деятельностью автономного учреждения признается деятельность, непосредственно направленная на достижение целей, ради которых автономное учреждение создано. Учредитель устанавливает задания для автономного учреждения в соответствии с предусмотренной его уставом основной деятельностью.

Согласно ч. 3 ст. 4 Закона об автономных учреждениях учредитель осуществляет финансовое обеспечение выполнения задания, которое осуществляется в виде субвенций и субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы РФ и иных не запрещенных федеральными законами источников (ч. 4 ст. 4 Закона об автономных учреждениях).

Согласно п. 1 ст. 78.1 Бюджетного Кодекса Российской Федерации в бюджетах бюджетной системы Российской Федерации могут предусматриваться субсидии автономным учреждениям, включая субсидии на возмещение нормативных затрат на оказание ими в соответствии с государственным (муниципальным) заданием государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ).

Порядок определения объема и предоставления указанных субсидий из федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, местных бюджетов устанавливается соответственно правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией.

К полномочиям органов местного самоуправления в соответствии с п. 13 ч. 1 ст. 16 Закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» **относится предоставление общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования.**

Под образованием в Законе об образовании понимается целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов) (преамбула).

Согласно п. 1 ст. 12 Закона об образовании образовательным является учреждение, осуществляющее образовательный процесс, то есть реализующее одну или несколько образовательных программ и (или) обеспечивающее содержание и воспитание обучающихся, воспитанников.

Согласно пп. 4 п. 1 ст. 31 Закона об образовании к полномочиям органом местного самоуправления **относится только обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных учреждений, обустройство прилегающих к нему территорий.**

В соответствии с требованиями санитарного законодательства (СанПиН 2.4.2 1178-02 «Гигиенические требования к условиям обучающихся в общеобразовательных учреждениях») для учащихся общеобразовательных учреждений должно быть организовано одноразовое горячее питание (завтрак).

Организация питания в образовательных учреждениях возлагается на образовательные учреждения. В образовательном учреждении **должно быть предусмотрено помещение для питания обучающихся** (п. 5 ст. 51 Закона об образовании, п. 24 Постановления Правительства РФ от 19.03.2001 № 196 «Об утверждении типового положения об общеобразовательном учреждении»).

Создание в общеобразовательном учреждении необходимых условий для работы подразделений организаций общественного питания, контроль их работы в целях охраны и укрепления здоровья обучающихся согласно пп. 19

ч. 3 ст. 32 Закона об образовании также **относится к компетенции образовательного учреждения.** При этом ответственность за невыполнение функций, отнесенных к компетенции образовательного учреждения, несет само учреждение (пп. 1 п. 3 ст. 32 закона об образовании).

Также в соответствии с пп. «б» п. 8 Постановления РФ от 31.03.2001 № 277 «Об утверждении

Положения о лицензировании образовательной деятельности» (далее – Положение о лицензировании) обязательным требованием и условием лицензирования при осуществлении образовательной деятельности является **наличие помещений для питания обучающихся**. В случае невыполнения лицензионных требований и условий при осуществлении образовательной деятельности, в данном случае помещений, влечет за собой ответственность установленную законодательством РФ (п. 9 Положения о лицензировании).

Согласно п. 11 Постановления Правительства Вологодской области от 12.01.2004 № 25 «О порядке реализации закона области от 15 июля 2003 года № 929-ОЗ (вместе с «Порядком реализации закона области от 15 июля 2003 года № 929-ОЗ «Об обеспечении питанием школьников в Вологодской области») **образовательное учреждение организует бесплатное питание школьников в учебные дни в течении учебного года.**

Исходя из анализа вышеуказанных норм Комиссия пришла к Выводу, что организация питания школьников является обязанностью образовательных учреждений, и не является полномочиями органов местного самоуправления.

На основании постановлений администрации г. Вологды от 31.08.2010 №4588, № 4589, № 4590, № 4591, № 4592, № 4593, № 4594, № 4595, № 4596, № 4597, № 4598, № 4599, № 4600, № 4601, № 4602, № 4603, № 4604, № 4605, №4607, № 4608, № 4609, № 4610, № 4611, № 4612, № 4613, № 4614, № 4615, № 4616, № 4617, №4618, № 4619 «О передаче в безвозмездное пользование МАУ «Центр социального питания» имущества, закрепленного за муниципальными образовательными учреждениями г. Вологды. (далее – Постановление о передаче имущества от 31.08.10 №№ 4588 - 4619), были заключены договоры от 31.08.2010 **о содействии при организации питания** школьников между МАУ и образовательными учреждениями города Вологды, где пунктом 1.1 определено, что **«Школы обязуются передать необходимое для организации питания имущество и оказать необходимое содействие в процессе организации питания,** а также передают на основании акта приема-передачи имущество, которое включает в себя нежилые помещения, необходимые для организации питания школьников и движимое имущество (холодильное, технологическое оборудование), согласно прилагаемому перечню.

МАУ (далее - Заказчик) заключил типовые договоры от 01.09.2010 **на организацию питания школьников** (далее – Типовой договор) с хозяйствующими субъектами ООО «Общепит», ООО «Снабсервис », ИП Фролова Н.В., ИП Еремина Л.Ф., которые осуществляют деятельность по организации питания школьников (далее – Исполнитель, хозяйствующие субъекты). В пункте 1.1 Типового договора указано, что Исполнитель обязуется по заданию Заказчика оказать услуги по организации питания школьников из материалов Исполнителя **на оборудовании и в помещении Заказчика**, а Заказчик в свою очередь предоставить возможность **использовать имеющееся в его распоряжении имущество** необходимое для приготовления пищи и кормления обучающихся и преподавательского состава (п. 2.1.2 Типового договора).

Следовательно организацию питания в образовательных учреждениях оказывает не МАУ, а хозяйствующие субъекты, которые осуществляют деятельность по организации питания школьников и пользуются выше указанным имуществом .

Таким образом, фактически имеет место передача хозяйствующим субъектам муниципального имущества без проведения торгов.

Передача государственного и муниципального имущества конкретным хозяйствующим субъектам без проведения торгов создает для данных субъектов преимущественные условия в получении указанного имущества во временное владение и (или) пользование и препятствует доступу к государственному и муниципальному ресурсу неопределенного круга лиц, которые также могут иметь намерение приобрести вышеозначенные права в отношении муниципального имущества.

Согласно ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия).

Таким образом, дача собственником имущества задания на передачу государственным или

муниципальным предприятием или учреждением государственного или муниципального имущества, закрепленного за ним на праве оперативного управления, целевым образом без проведения торгов является нарушением статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Учитывая изложенное, собственник имущества, закрепленного за государственным или муниципальным предприятием или учреждением на праве оперативного управления, должен принимать решение о даче согласия на передачу этого имущества с соблюдением требований Закона о защите конкуренции, в том числе с учетом необходимости проведения торгов при передаче прав на такое имущество.

Исходя из вышеуказанного Комиссия пришла к выводу, что при передаче имущества муниципальных образовательных учреждений г. Вологды МАУ, Администрация г. Вологды нарушили ч. 1 ст. 15 и Закона о защите конкуренции.

Согласно п. 1.2 Типового договора Исполнитель по заданию Заказчика обязуется оказать услуги по организации питания школьников и преподавательского состава в муниципальном образовательном учреждении, которые включают в себя предоставление питания обучающимся, имеющим право на получение питания за счет бюджета, питания иных обучающихся, которые питаются за счет средств родителей (их законных представителей) и преподавательского состава.

Денежные средства от школьников, которые питаются за счет средств родителей (их законных представителей) и преподавательского состава поступают за наличный расчет в кассу, зарегистрированную на хозяйствующего субъекта, с которым заключен договор на организацию питания в образовательном учреждении.

Школьники, которые не соответствуют вышеперечисленным условиям, питаются за счет средств родителей (их законных представителей).

На основании выше изложенного Комиссия пришла к выводу, что Ответчиком, который фактически передал имущество конкретным хозяйствующим субъектам, был передан рынок организации питания школьников данным хозяйствующим субъектам, что ведет к созданию преимущественных условий хозяйствующим субъектам, ограничению конкуренции на данном рынке.

В Типовых договорах между МАУ и хозяйствующими субъектами об организации питания школьников в п. 1.1 указано, что Исполнитель обязуется по заданию Заказчика оказать услуги по организации питания школьников из материалов Исполнителя на оборудовании и в помещении Заказчика (далее – услуга), п. 1.2 гласит, что услуга включает в себя поставку продуктов питания, хранение продуктов питания, приготовление, предоставление питания обучающимся **за счет бюджета**.

В соответствии с ч. 1 ст. 4 Закона о размещении заказов Заказчиками могут выступать соответственно государственные органы (в том числе органы государственной власти), органы управления государственными внебюджетными фондами, органы местного самоуправления, а также бюджетные учреждения, **иные получатели средств** федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации или **местных бюджетов** при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг за счет бюджетных средств и внебюджетных источников финансирования.

Статья 1 Закона Вологодской области от 15.07.2003 № 929-ОЗ «Об обеспечении питанием школьников в Вологодской области» (далее – Закон Вологодской области № 929-ФЗ) устанавливает условия предоставления бесплатного питания в общеобразовательных учреждениях. Средства на обеспечение школьников бесплатным питанием выделяются бюджетам муниципальных районов и городских округов области в виде субсидий из областного бюджета в соответствии с законом области об областном бюджете на соответствующий финансовый год (ст. 2 Закона Вологодской области № 929-ФЗ).

Субсидии предоставляются на питание школьников в рамках долгосрочной целевой программы "Демографическое развитие Вологодской области" на 2009, 2010 годы на основании закона Вологодской области 17.12.2009 N 2187-ОЗ "Об областном бюджете на 2010 год" в соответствии с Правилами предоставления и расходования в 2010 году субсидий на питание школьников в рамках реализации долгосрочной целевой программы «Демографическое развитие Вологодской области на 2009, 2010 » утвержденных постановлением Правительства Вологодской области от 15.02.2010 № 146 (приложение 14).

Комиссия сделала вывод о том, что автономные учреждения наряду с другими государственными и муниципальными заказчиками получают субвенции и субсидии из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации и иных не запрещенных федеральными законами источников, но осваивают их не по процедуре, предусмотренной Законом 94-ФЗ, что приводит к ограничению конкуренции на рынке услуг школьного питания, непрозрачности размещения заказов автономными учреждениями, а также созданию преимущественных условий хозяйствующим субъектам, с которыми заключаются договоры на поставки товаров, выполнения работ, оказание услуг для автономных учреждений.

Следовательно, при отсутствии возможности у МАУ, организация питания, которая включает в себя поставку продуктов питания, хранение продуктов питания, приготовление, предоставление питания обучающимся должна осуществляться в соответствии с Федеральным законом от 21.07.2005 № 94-ФЗ « О размещении заказов на поставки товаров, выполнении работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее - Закон о размещении заказов), следовательно, **путем проведения торгов.**

Так, согласно выписок из Единого государственного реестра юридических лиц ООО «Снабсервис» и ООО «Общепит» основным видом деятельности, является деятельность столовых при предприятиях и поставка продукции общественного питания (ОКВЭД – 55.5), Заявитель также осуществляет деятельность согласно ОКВЭД – 55.5 деятельность столовых при предприятиях и поставка продукции общественного питания.

Исходя, из анализа представленных Типовых договоров между МАУ и хозяйствующими субъектами, Комиссия пришла к следующему выводу, что питание школьников в муниципальных образовательных учреждениях осуществляют хозяйствующие субъекты, являющиеся коммерческими организациями и конкурирующие с Заявителем. Между тем, государственные (муниципальные) услуги могут оказываться лично и только теми автономными учреждениями (иными коммерческими организациями), до которых в установленном порядке доведено муниципальное задание, а коммерческие организации при оказании муниципальными учреждениями государственных (муниципальных) услуг могут привлекаться посредством размещения заказов (ст. 5 Закона о размещении заказов).

Таким образом, бюджетные ассигнования на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ) (ст. 69.1) должны направляться именно на обеспечение функций бюджетных учреждений (ст. 70 БК РФ) либо на закупку товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд в целях оказания государственных (муниципальных) услуг (ст. 72 БК РФ).

При таких обстоятельствах, Комиссия пришла к выводу о том, что постановление администрации города Вологды от 10.08.2010 № 4161 «О создании муниципального автономного учреждения «Центр социального питания», а также действия, совершенные во исполнения данного постановления, нарушают антимонопольное законодательство, а именно часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать администрацию г. Вологды нарушившей часть 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся в установлении для группы приобретателей товаров в лице муниципальных образовательных учреждений ограничений выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют такие товары, путем принятия постановления от 10.08.2010 № 4161 «О создании муниципального автономного учреждения «Центр социального питания», и постановлений администрации г. Вологды от 31.08.2010 №4588, № 4589, № 4590, № 4591, № 4592, № 4593, № 4594, № 4595, № 4596, № 4597, № 4598, № 4599, № 4600, № 4601, № 4602, № 4603, № 4604, № 4605, №4607, № 4608, № 4609, № 4610, № 4611, № 4612, № 4613, № 4614, № 4615, № 4616, № 4617, №4618, № 4619 «О передаче в безвозмездное пользование муниципальному автономному учреждению «Центр социального питания» имущества, закрепленного за муниципальными образовательными учреждениями г. Вологды на праве оперативного управления» и осуществлении действий, направленных в своей совокупности на перераспределение бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) (ст. 69.1 БК РФ) в части направления их вместо функций бюджетных учреждений (ст. 70 БК РФ) на предоставление субсидий автономным учреждениям (п. 1 ст. 78.1 БК РФ), чем ограничиваются права соответствующих бюджетных учреждений на размещение ими заказа на поставку товаров, выполнения работ и оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд (п. 1 ст. 72 БК РФ), а также предоставляются преимущества отдельным хозяйствующим субъектам в ущерб иным хозяйствующим субъектам.

2. Выдать администрации г. Вологды предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства и совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции, в том числе отменить постановление администрации г. Вологды от 10.08.2010 № 4161 «О создании муниципального автономного учреждения «Центр социального питания», и постановления администрации г. Вологды от 31.08.2010 №4588, № 4589, № 4590, № 4591, № 4592, № 4593, № 4594, № 4595, № 4596, № 4597, № 4598, № 4599, № 4600, № 4601, № 4602, № 4603, № 4604, № 4605, №4607, № 4608, № 4609, № 4610, № 4611, № 4612, № 4613, № 4614, № 4615, № 4616, № 4617, №4618, № 4619 «О передаче в безвозмездное пользование муниципальному автономному учреждению «Центр социального питания» имущества, закрепленного за муниципальными образовательными учреждениями г. Вологды на праве оперативного управления».

Председатель
Комиссии _____

А.И.
Сазонов

Члены
Комиссии:
__отсутствует_____

А.С.
Кораблев

С.Л.
Анфимова
Д.С.
Анпилов
В.А.
Лукичева
Ю.В.
Павлова

За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа частью 2 статьи 19.5 Кодекса об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Привлечение к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации, не освобождает от обязанности исполнить решение антимонопольного органа.