РЕШЕНИЕ

г. Москва

Резолютивная часть решения объявлена «12» сентября 2023 года.

В полном объеме решение изготовлено «19» сентября 2023 года.

Коллегиальный орган Федеральной антимонопольной службы – Апелляционная коллегия Федеральной антимонопольной службы (далее – Апелляционная коллегия) в составе: председателя Апелляционной коллегии: <...> – <...>; заместителя председателя апелляционной коллегии: <...> – <...>; членов Апелляционной коллегии: <...> – <...>; <...> – <...>; <...> – <...>, при участии: представителей ФГУП «Управление гостиничным хозяйством» Министерства обороны Российской Федерации» (далее — ФГУП «Управление гостиничным хозяйством» Минобороны России): <...> (по доверенности), <...> (по доверенности); представителей ООО «Вина Прасковеи-2»: <...> (по доверенности), <...> (генеральный директор); представителя ИП <...>: < . . . > (по доверенности); представителя ООО «НДВ»: <...> (генеральный директор); представителей Ставропольского УФАС России: <...> – <...>, <...> – <...>,

рассмотрев на заседании Апелляционной коллегии жалобу ФГУП «Управление гостиничным хозяйством» Минобороны России на решение Ставропольского УФАС России от 14.06.2023 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 026/01/17-614/2023 (далее – Жалоба) (уведомление о дате, времени и месте рассмотрения жалобы размещено на официальном сайте ФАС России www.fas.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»),

руководствуясь частью 10 статьи 23 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В ФАС России в порядке статьи 23 Закона о защите конкуренции поступила жалоба ФГУП «Управление гостиничным хозяйством» Минобороны России на решение Ставропольского УФАС России от 14.06.2023 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 026/01/17-614/2023 (далее – Решение, Дело).

Решением ФГУП «Управление гостиничным хозяйством» Минобороны России признано нарушившим часть 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции путём укрупнения лота: объединения в один лот нескольких самостоятельных помещений, используемых каждое по своему назначению, а также в установлении в документации порядка получения заявки таким образом, что заявителю необходимо явиться к организатору торгов для подачи заявления и получения одного экземпляра описи принятых организатором торгов документов, что привело к созданию препятствий для участия в торгах потенциальных участников, в том числе субъектов малого предпринимательства.

ФГУП «Управление гостиничным хозяйством» Минобороны России с вынесенным Решением не согласно, считает, что оно нарушает единообразие применения антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства и просит его отменить.

В частности, в Жалобе приведены следующие доводы:

- помещения (кадастровые номера 26:12:011604:5228, 26:12:011603:2975, 26:12:011603:2647,

26:12:011604:1003) можно использовать только по единому функциональному назначению. Ранее объект торгов, расположенный по адресу: Ставропольский край, г. Ставрополь, ул. 50 лет ВЛКСМ, д. 2/7 (площадь
729,5 м^2) (далее также – Объект), имел единый кадастровый номер 26:12:011604:1003. Согласно выписке из Единого государственного реестра недвижимости от 29.04.2019 Объект передавался на баланс ФГУП «Управление гостиничным хозяйством» Минобороны России как единый недвижимый объект. В качестве 4 отдельных помещений с разными кадастровыми номерами Объект был закреплён на праве хозяйственного ведения за ФГУП «Управление гостиничным хозяйством» Минобороны России приказом директора Департамента имущественных отношений Минобороны России от 31.03.2022 № 825. Кроме того, до проведения аукциона по извещению № 290922/8885030/05 на право заключения договора аренды Объекта (далее – Аукцион) было получено заключение эксперта, согласно которому Объект представляет собой единое пространство за исключением мест общего пользования (лестничных площадок);

- большая часть Объекта не вовлечена в хозяйственный оборот (2 помещения с общей площадью 437 м^2 не сдаются), решение о соединении помещений в единый лот принято в целях эффективного использования государственной собственности с учётом социальной и организационной целесообразности;

- размер задатка определяется организатором торгов;

- аукционная документация позволяла выбрать удобный способ подачи заявок. Заявка ООО «Волость» была направлена курьерской доставкой и принята организатором торгов;

- на момент проведения Аукциона договоры с ООО «Вина Прасковеи-2», ООО «НДВ», ИП <...> расторгнуты, данные хозяйствующие субъекты не принимали участие в Аукционе, в связи с чем у них отсутствует право на его оспаривание;

- ООО «Вина Прасковеи-2», ООО «НДВ», ИП <...> нарушен порядок и сроки обжалования действий (бездействия) организатора торгов в порядке статьи 18^1 Закона о защите конкуренции.

В ходе рассмотрения Жалобы установлено следующее.

В Ставропольское УФАС России поступили заявления ООО «Вина Прасковеи-2», ООО «НДВ», ИП <...>(далее также – Заявители) о нарушении ФГУП «Управление гостиничным хозяйством» Минобороны России антимонопольного законодательства. По мнению Заявителей, нарушение состояло в объединении в один лот нескольких самостоятельных помещений и установлении в документации единственного способа подачи заявки лично в место приема заявок, в связи с чем была ограничена их возможность участия в торгах.

29.09.2022 на сайте www.torgi.gov.ru размещено извещение о проведении торгов на право заключения договора аренды Объекта.

Торги проводились в соответствии с Правилами проведения конкурсов или аукционов на право заключения договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав в отношении государственного или муниципального имущества, и перечне видов имущества, в отношении которого заключение указанных договоров может осуществляться путем проведения торгов в форме конкурса, утверждёнными приказом
ФАС России от 10.02.2010 № 67 (далее — Правила № 67).

Лот № 1 включал 4 нежилых помещения (кадастровые номера 26:12:011604:5228, 26:12:011603:2975, 26:12:011603:2647, 26:12:011604:1003), имеющих одинаковое функциональное назначение, но технологически не связанных друг с другом. До выставления помещений на торги они были переданы правопредшественником ФГУП «Управление гостиничным

хозяйством» Минобороны России Заявителям (субъектам малого предпринимательства) по отдельности.

По мнению Комиссии Ставропольского УФАС России (далее – Комиссия), объединение в один лот привело к увеличению задатка для участия в Аукционе, поставило субъекты малого предпринимательства в невыгодные условия по сравнению с претендентами, располагающими большими средствами.

Согласно пункту 2.8 аукционной документации приём заявок на участие в Аукционе проходил с 30.09.2022 по 21.10.2022 ежедневно с 10.00 до 16.00 по московскому времени, кроме выходных и праздничных дней, с 13:00 до 14:00 — перерыв, по адресу: 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 41, стр. 1.

Согласно абзацу 3 пункта 2.8 аукционной документации иные способы подачи заявок не допускаются.

В соответствии с пунктом 8.8 аукционной документации заявка может быть подана заявителем либо уполномоченным им лицом при наличии заверенной в установленном действующим законодательством Российской Федерации порядке доверенности.

Согласно пункту 8.9 аукционной документации каждая заявка на участие в аукционе, поступившая в срок, указанный в разделе 2 аукционной документации, регистрируется представителем организатора аукциона в журнале регистрации заявок на участие в аукционе. Представитель организатора аукциона выдает заявителю 1 (один) экземпляр описи принятых от него документов с указанием регистрационного номера, даты и времени приема заявки.

Данные условия документации в совокупности с фактом нахождения Объекта в г. Ставрополе, по мнению Комиссии, ограничивают возможность участия в Аукционе лиц, проживающих за пределами г. Москвы, при этом расходы, связанные с поездкой, могут быть финансово обременительными для данных лиц.

В торгах приняло участие только ООО «Волость», с которым ФГУП «Управление гостиничным хозяйством» Минобороны России 07.11.2022 был заключен договор аренды № 88/22А на срок 10 лет. ООО «Волость» подписаны и направлены в адрес ООО «Вина Прасковеи-2», ООО «НДВ» и ИП <...> договоры субаренды помещений Объекта.

По результатам рассмотрения жалобы ФГУП «Управление гостиничным хозяйством» Минобороны России на решение Ставропольского УФАС России от 14.06.2023 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 026/01/17-614/2023 Апелляционная коллегия установила следующее.

В соответствии с частью 1 статьи 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.

Признаки ограничения указаны в пункте 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции, данный перечень не является исчерпывающим.

Таким образом, для установления нарушения части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции требуется в том числе установление конкретных действий организатора соответствующих торгов, запроса котировок, запроса предложений; установление признаков ограничения конкуренции, а также причинно-следственной связи между такими действиями и признаками ограничения конкуренции.

При этом для квалификации действий, совершенных при осуществлении закупочной деятельности, в качестве нарушения пункта 1 части 1 статьи 17 (в части антиконкурентных

соглашений), части 1 статьи 17 (за исключением пунктов 2 – 4 части 1 статьи 17) Закона о защите конкуренции, антимонопольному органу необходимо доказывать последствия нарушения (в том числе возможные) в виде недопущения, ограничения, устранения конкуренции (либо цель ограничения конкуренции в случае доказывания антиконкурентных соглашений, запрещенных пунктом 1 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции) (аналогичная позиция отражена в письме ФАС России от 04.09.2017 № ИА/60890/17).

Апелляционная коллегия, изучив материалы Дела, доводы Жалобы, соглашается с выводами Ставропольского УФАС России о признании ФГУП «Управление гостиничным хозяйством» Минобороны России нарушившим часть 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции ввиду следующего.

Формирование лотов должно обеспечивать заключение договора на максимально выгодных условиях; выставление отдельными лотами нежилых помещений вместо формирования их одним укрупненным лотом могло обеспечить участие в конкурсе большего количества участников и привести к значительному увеличению стоимости реализуемого имущества.

В законодательстве Российской Федерации отсутствует запрет на объединение в один лот нескольких помещений, расположенных по одному адресу, при проведении аукциона на право заключения договора аренды государственного имущества.

Между тем при формировании условий аукциона такое объединение не может быть произвольным. Организатор торгов должен следовать целям проведения торгов, соблюдая публичность, открытость и прозрачность предоставления права заключения договора аренды государственного имущества, эффективно использовать государственное имущество, не нарушая принципов добросовестной конкуренции, требований статьи 17 Закона о защите конкуренции, запрещающей совершение любых действий, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

Указанный вывод находит отражение в судебной практике, в частности, в постановлении Арбитражного суда Северо-Западного округа от 02.12.2021 № Ф07-14970/2021 по делу № А66-2023/2019.

На момент проведения Аукциона помещения в Объекте функционально совместно не использовались. При этом после заключения договора аренды по результатам Аукциона ООО «Волость» подписаны и направлены в адрес
ООО «Вина Прасковеи-2», ООО «НДВ» и ИП <...> договоры субаренды помещений Объекта. Данные действия ООО «Волость» подтверждают, что помещения в Объекте могут использоваться по отдельности.

С учётом изложенного, Апелляционная коллегия соглашается с выводами Комиссии о том, что в состав одного лота включены нежилые помещения, которые могут использоваться для осуществления предпринимательской деятельности независимо друг от друга разными субъектами.

Кроме того, с учетом специфики предмета Аукциона и положений аукционной документации в рассматриваемом случае действия по укрупнению лота в совокупности нивелируют цели законодательства о торгах – открытость, прозрачность, равноправие участников торгов. Довод Жалобы о возможности использовать помещения в Объекте с кадастровыми номерами 26:12:011604:5228, 26:12:011604:1003, 26:12:011603:2975, 26:12:011603:2647 только по единому функциональному назначению отклоняется Апелляционной коллегией.

Относительно довода Жалобы о самостоятельном определении организатором торгов размера задатка Апелляционная коллегия сообщает следующее.

Согласно пункту 22 Правил № 67 организатором конкурса или аукциона может быть установлено требование о внесении задатка. При этом размер задатка определяется

организатором конкурса или аукциона. В случае если организатором конкурса или аукциона установлено требование о внесении задатка, такое требование в равной мере распространяется на всех участников конкурса или аукциона и указывается в извещении о проведении конкурса или аукциона.

Апелляционная коллегия отмечает, что при определении размера задатка организатор торгов должен действовать в пределах допустимого в целях расширения возможности физических и юридических лиц в получении прав в отношении предмета торгов.

Указанный вывод находит отражение в судебной практике (например, постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 20.05.2013 по делу № А59-2031/2012, постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 01.12.2015 по делу № А63-9258/2014, постановление Арбитражного суда Московского округа от 21.07.2020 по делу № А40-157152/2019).

В рассматриваемом случае действия по укрупнению лота привели к увеличению начальной (максимальной) цены контракта и, как следствие, к установлению значительного размера задатка (5 436 234 руб.), снижению конкурентной состязательности и ограничению круга возможных участников Аукциона ввиду необходимости обладания сопоставимыми с ценой лота материальными ресурсами.

С учётом изложенного, Апелляционная коллегия соглашается с выводами Комиссии, что в данном случае негативное влияние на конкуренцию путем необоснованного укрупнения лота может заключаться в вытеснении малых, экономически слабых хозяйствующих субъектов, не способных освоить такой крупный лот либо выполнить требование о внесении задатка.

Относительно довода Жалобы о том, что аукционная документация позволяла выбрать удобный способ подачи заявок, Апелляционная коллегия отмечает, что пункт 2.8 документации в совокупности с пунктами 8.8 и 8.9 ограничивают способы подачи заявок заинтересованными лицами.

При этом указание ФГУП «Управление гостиничным хозяйством» Минобороны России на подачу ООО «Волость» заявки на участие в Аукционе курьерской доставкой и принятие ФГУП «Управление гостиничным хозяйством» Минобороны России указанной заявки может свидетельствовать о нарушении организатором торгов пункта 8.8 аукционной документации.

Таким образом, Апелляционная коллегия соглашается с выводами Комиссии о том, что установление в документации единственного способа подачи заявки ограничило возможность участия в Аукционе заинтересованных лиц, проживающих за пределами Москвы, тем более, учитывая тот факт, что Объект расположен на территории Ставропольского края.

Довод Жалобы о нарушении процедуры подачи жалобы в соответствии со статьей 18^1 Закона о защите конкуренции отклоняется Апелляционной коллегией, поскольку заявление, направленное ООО «Вина Прасковеи-2», ООО «НДВ», ИП <...>, было подано не в порядке статьи 18^1 Закона о защите конкуренции.

Согласно пункту 2 части 2 статьи 39 Закона о защите конкуренции основанием для возбуждения и рассмотрения антимонопольным органом дела о нарушении антимонопольного законодательства является заявление юридического или физического лица, указывающее на признаки нарушения антимонопольного законодательства.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 42 Закона о защите конкуренции лицом, участвующим в деле о нарушении антимонопольного законодательства, в том числе является заявитель – лицо, подавшее заявление, государственный орган, орган местного самоуправления, направившие материалы.

Порядок и сроки, установленные статьей 18^1 Закона о защите конкуренции, для

рассмотрении жалоб на процедуру проведения торгов и порядок заключения договоров не распространяются на рассмотрение заявлений о нарушении антимонопольного законодательства.

В связи с указанным заявление о нарушении статьи 17 Закона о защите конкуренции, поданное в Ставропольское УФАС России ООО «Вина Прасковеи-2», ООО «НДВ» и <...>, правомерно было рассмотрено Комиссией в порядке, установленном главой 9 Закона о защите конкуренции.

Рассмотрев материалы Дела и доводы Жалобы, Апелляционная коллегия соглашается с выводом, указанным в Решении, о том, что в рассматриваемом случае объединение в один лот нескольких самостоятельных помещений, используемых каждое по своему назначению, а также установление в аукционной документации порядка получения заявки таким образом, что заявителю необходимо явиться к организатору торгов для подачи заявления и получения одного экземпляра описи принятых организатором торгов документов, привело (могло привести) к ограничению конкуренции, созданию препятствий для участия в торгах потенциальных участников, в том числе субъектов малого предпринимательства.

С учетом изложенного, Апелляционная коллегия приходит к выводу, что Решение Ставропольского УФАС России о признании ФГУП «Управление гостиничным хозяйством» Минобороны России нарушившим часть 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции не нарушает единообразие в применении антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства.

Согласно части 10 статьи 23 Закона о защите конкуренции по итогам рассмотрения жалобы на решение и (или) предписание территориального антимонопольного органа коллегиальный орган вправе оставить жалобу без удовлетворения; отменить решение и (или) предписание территориального антимонопольного орган или изменить решение и (или) предписание территориального антимонопольного органа.

На основании изложенного, руководствуясь частью 10 статьи 23 Закона о защите конкуренции, Апелляционная коллегия

РЕШИЛА:

жалобу ФГУП «Управление гостиничным хозяйством» Министерства обороны Российской Федерации на решение Ставропольского УФАС России

от 14.06.2023 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 026/01/17-614/2023 оставить без удовлетворения.

Председатель

Апелляционной коллегии: _____ <...>

Заместитель председателя

Апелляционной коллегии: _____ <...>

<...>

Члены _____

Апелляционной коллегии:

_____ <...>

_____

<...>

Согласно части 15 статьи 23 Закона о защите конкуренции решение коллегиального органа, принятое по результатам пересмотра решения и (или) предписания территориального антимонопольного органа, вступает в силу с момента его размещения на официальном сайте федерального антимонопольного органа в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

В соответствии с частью 1.1 статьи 52 Закона о защите конкуренции решение по итогам рассмотрения жалобы на решение и (или) предписание антимонопольного органа может быть обжаловано в арбитражный суд в течение одного месяца с момента вступления в силу решения коллегиального органа федерального антимонопольного органа.