

Исх. №АЯ-04/13773 от 25.12.2023 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан по рассмотрению жалоб в порядке статьи 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Комиссия) в составе:

Председатель Комиссии: <...> – (должностное лицо)

Члены Комиссии: <...> – (должностное лицо)

<...> – (должностное лицо)

в присутствии представителя организатора аукциона ООО "ГРИНТА" – <...> – (должностное лицо) (по доверенности), в отсутствие представителей заявителя ООО «Лидер», о месте и времени рассмотрения жалобы извещенных надлежащим образом, рассмотрев в режиме видеоконференции жалобу заявителя ООО «Лидер» (вх. №12897/ж от 04.12.2023 г., 13104 от 07.12.2023 г.) на действия организатора аукциона ООО «ГРИНТА» при проведении закупки № 2100700001523000006 на предмет: «Оказание услуг по транспортированию твердых коммунальных отходов в границах территории муниципальных образований «Мензелинский муниципальный район», «Нижнекамский муниципальный район», «Актанышский муниципальный район», «Тукаевский муниципальный район», «г. Набережные Челны», «Чистопольский муниципальный район»,

УСТАНОВИЛА:

Извещение о проведении электронного аукциона для торгов по обращению с твердыми коммунальными отходами №2100700001523000006 на предмет: «Оказание услуг по транспортированию твердых коммунальных отходов в границах территории муниципальных образований «Мензелинский муниципальный район», «Нижнекамский муниципальный район», «Актанышский муниципальный район», «Тукаевский муниципальный район», «г. Набережные Челны», «Чистопольский муниципальный район» размещено на официальном сайте Российской Федерации www.zakupki.gov.ru 17.11.2023г.

Начальная (максимальная) цена контракта – 698 625 776,46 руб.

Суть жалобы, по мнению заявителя, закупка проведена с нарушениями норм действующего законодательства.

В соответствии с частью 1 статьи 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закона о защите конкуренции), по правилам настоящей статьи антимонопольный орган рассматривает жалобы на действия (бездействие) юридического лица, организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной комиссии или аукционной комиссии при организации и проведении торгов, заключении договоров по результатам торгов либо в случае, если торги, проведение которых является обязательным в соответствии с законодательством Российской Федерации, признаны несостоявшимися, а также при организации и проведении закупок в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», за исключением жалоб, рассмотрение которых предусмотрено законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных

нужд.

В соответствии с частью 2 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии могут быть обжалованы в антимонопольный орган лицами, подавшими заявки на участие в торгах, а в случае, если такое обжалование связано с нарушением установленного нормативными правовыми актами порядка размещения информации о проведении торгов, порядка подачи заявок на участие в торгах, также иным лицом (заявителем), права или законные интересы которого могут быть ущемлены или нарушены в результате нарушения порядка организации и проведения торгов.

В соответствии с частью 3 статьи 24.8 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» Постановлением Правительства РФ от 03.11.2016 N 1133 «Об утверждении Правил проведения торгов, по результатам которых формируются цены на услуги по транспортированию твердых коммунальных отходов для регионального оператора» утверждены Правила проведения торгов, по результатам которых формируются цены на услуги по транспортированию твердых коммунальных отходов для регионального оператора (далее – Правила).

В соответствии с пунктом 4 Правил торги проводятся в форме аукциона в электронной форме (далее - аукцион) в порядке, установленном Федеральным законом "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд", с учетом особенностей, предусмотренных настоящими Правилами.

Таким образом, при осуществлении данной процедуры Организатор аукциона руководствовался Федеральным законом 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).

В настоящем случае рассматриваемая процедура закупки подлежала проведению по правилам и в порядке, установленном Законом о контрактной системе в соответствии с Законом об отходах производства и потребления, Правилами проведения торгов, по результатам которых формируются цены на услуги по транспортированию твердых коммунальных отходов для регионального оператора.

Таким образом, проведение спорного аукциона является обязательным в силу действующего законодательства, в связи с чем рассмотрение поданной Заявителем жалобы на действия Заказчика проводилось в рамках ст. 18.1 Закона о защите конкуренции, как жалоба на обязательные в силу закона торги субъекта, осуществляющего свою закупочную деятельность в рамках Закона о закупках.

Комиссия Татарстанского УФАС России по результатам рассмотрения доводов заявителя на действия заказчика, позиции заказчика, изучения извещения приходит к следующим выводам.

Относительно довода заявителя о неправомерном объединении в один лот.

Основы обращения с отходами производства и потребления в целях предотвращения вредного воздействия на здоровье человека и окружающую

среду, а также вовлечения отходов в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья регулируются положениями Федерального закона от 24.06.1998 N 89-ФЗ "Об отходах производства и потребления" (далее - Закон N 89-ФЗ).

Согласно части 1 статьи 24.6 Закона N 89-ФЗ сбор, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание, захоронение твердых коммунальных отходов на территории субъекта Российской Федерации обеспечиваются одним или несколькими региональными операторами в соответствии с региональной программой в области обращения с отходами и территориальной схемой обращения с отходами.

Согласно части 4 статьи 24.6 Закона N 89-ФЗ юридическому лицу присваивается статус регионального оператора и определяется зона его деятельности на основании конкурсного отбора, который проводится уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Согласно части 7 статьи 24.6 Закона N 89-ФЗ зона деятельности регионального оператора представляет собой территорию или часть территории субъекта Российской Федерации, на которой региональный оператор осуществляет деятельность на основании соглашения, заключаемого с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с настоящей статьей.

В соответствии с пунктом 9.3.2 Постановления КМ РТ от 13.03.2018 N 149 территориальной схемой предусматривается деление территории Республики Татарстан на две зоны деятельности региональных операторов по обращению с ТКО - Западную и Восточную.

Статус регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами на территории Восточной зоны присвоен ООО «Гринта» (ИНН 1650326509).

Географические границы рынка услуг по сбору и транспортированию твердых коммунальных отходов Восточной зоной определены: городской округ «город Набережные Челны» и 22 муниципальных районов: Агрызский, Азнакаевский, Аксубаевский, Актанышский, Альметьевский, Бавлинский, Бугульминский, Елабужский, Заинский, Лениногорский, Мамадышский, Менделеевский, Мензелинский, Муслимовский, Нижнекамский, Новошешминский, Нурлатский, Сармановский, Тукаевский, Черемшанский, Чистопольский, Ютазинский.

В состав хозяйствующих субъектов, действующих на товарных рынках, включаются хозяйствующие субъекты, постоянно предоставляющие услуги по сбору и транспортированию твердых коммунальных отходов в географических границах муниципальных образований субъекта Российской Федерации в пределах определенного временного интервала и имеющих лицензию на деятельность по сбору и транспортированию отходов I - IV класса опасности, а также хозяйствующие субъекты, осуществляющие сбор и транспортирование твердых коммунальных отходов V класса опасности.

Согласно пункта 3 Правил проведения торгов, по результатам которых формируются цены на услуги по транспортированию твердых коммунальных отходов для регионального оператора, утвержденного Постановлением

Правительства Российской Федерации от 03.11.2016 N 1133 (далее - Правила N 1133) цены на услуги по транспортированию твердых коммунальных отходов для регионального оператора должны формироваться по результатам торгов в следующих случаях:

а) если в зоне деятельности регионального оператора образуется более 30 процентов твердых коммунальных отходов (по массе отходов), образующихся на территории субъекта Российской Федерации;

б) если требование к формированию по результатам торгов цен на услуги по транспортированию твердых коммунальных отходов для регионального оператора было установлено при проведении конкурсного отбора регионального оператора и определено в соглашении, заключенном между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и региональным оператором (далее - соглашение с субъектом Российской Федерации).

В соответствии с пунктом 9.3.3 Постановления КМ РТ от 13.03.2018 N 149 общее количество образуемых ТКО в Республике Татарстан составляет 1612,86 тыс. тонн, из них 743,26 тыс. тонн в Восточной зоне (46,08%) и 869,6 тыс. тонн в Западной зоне (53,92 %).

Таким образом, цены на услуги по транспортированию твердых коммунальных отходов для ООО «ГРИНТА» должны формироваться по результатам торгов, так как в зоне деятельности ООО «ГРИНТА» образуется более 30% ТКО (по массе отходов), образующихся на территории Республики Татарстан.

Согласно пункта 8 Правил № 1133 организатор аукциона обязан провести аукцион, сформировав лоты в соответствии с пунктом 9 Правил № 1133. В отношении каждого лота проводится отдельный аукцион.

Согласно пункту 9 Правил № 1133 услуги по транспортированию твердых коммунальных отходов на определенной территории в зоне деятельности регионального оператора выделяются в отдельный лот. В целях формирования лотов территория, в отношении которой региональный оператор обязан провести аукцион, разбивается не менее чем на 3 лота (территории). Организатор аукциона вправе выделять в отдельные лоты услуги по транспортированию твердых коммунальных отходов отдельных видов (классов опасности), образующихся на определенной территории в зоне деятельности организатора аукциона. В отношении не менее 15 % объема услуг по транспортированию твердых коммунальных отходов, выделенных в отдельные лоты в соответствии с абзацем первым настоящего пункта, проводятся аукционы, участниками которых могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства.

Как следует из извещения по рассматриваемой закупки в один лот объединены услуги по транспортированию твердых коммунальных отходов в границах следующих районов: «Мензелинский», «Нижнекамский», «Актанышский», «Тукаевский», «г. Набережные Челны», «Чистопольский».

Сроки оказания услуг по транспортированию ТКО:

- начальный срок: с даты подписания настоящего контракта, но не ранее 01.01.2024;
- конечный срок: 31.12.2024.

Период оказания услуг: с даты заключения контракта, но не ранее 01.01.2024 по 31.12.2024 включительно.

Из представленных пояснений и сведений Организатором аукциона следовало, что формирование лотов было осуществлено в соответствии с требованиями, определенными пунктом 9 Правил, учитывая факт размещения 3 отдельных извещений (№2100700001523000004, №2100700001523000005, №2100700001523000006), где восточная зона деятельности регионального оператора была разделена на 3 (три) зоны действия, что и предусматривают требования Правил.

Согласно представленным пояснениям Заказчика объединение в один лот вышеуказанных районов осуществлялось с учетом экономической и технологической целесообразности их объединения в отдельный лот, с учетом следующих условий:

- твердые коммунальные отходы из Актанышского, Тукаевского Мензелинского района, а также с города Набережные Челны направляются на полигон г. Набережные Челны;
- в связи с повышенной нагрузкой на полигон г. Набережные Челны ожидается исчерпание его ресурсов в ближайшее время. Решение объединить Актанышский, Тукаевский, Мензелинский районы с Нижнекамским и Чистопольским связано в том числе с тем, что именно в этих районах находятся крупные полигоны, остаточная мощность которых позволяет перераспределить потоки так, чтобы избежать мусорного коллапса.
- присоединение к вышеуказанным районам районов, которые находятся выше: Мамадышский, Елабужский, Менделеевский, Агрызский, технологически нецелесообразно, поскольку эти районы отделены рекой;
- следующий ближайший полигон к г. Набережные Челны находится в Заинском районе, но этот полигон заявил об исчерпании своего ресурса (в подтверждение было приложено письмо), иные полигоны крайне малы, способны обслуживать только свои районы либо находятся в значительном удалении.

Вместе с тем, с учетом совокупного анализа Комиссия приходит к следующим выводам.

Конкуренция при осуществлении закупок должна быть основана на соблюдении принципа добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками закупок в целях выявления лучших условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг.

Запрещается совершение заказчиками, специализированными организациями, их должностными лицами, комиссиями по осуществлению закупок, членами таких комиссий, участниками закупок любых действий, которые приводят к ограничению конкуренции.

В тех случаях, когда требуется проведение конкурентных торгов, подразумевающее состязательность хозяйствующих субъектов, их непроведение, не может не влиять на конкуренцию, поскольку лишь при публичном объявлении торгов в установленном порядке могут быть выявлены потенциальные желающие

получить товары, работы, услуги, доступ к соответствующему товарному рынку либо права ведения деятельности на нем.

Необоснованное укрупнение лотов проявляет себя в вытеснении малых, экономически слабых хозяйствующих субъектов, не способных либо освоить такой крупный лот, либо выполнить требование об обеспечении исполнения контракта.

Как следует из подпункта «а» пункта 10 Правил № 1133 региональный оператор обязан провести аукцион в отношении территорий, на которых образуется не менее 50 процентов твердых коммунальных отходов (по массе отходов), образующихся в зоне деятельности регионального оператора.

Таким образом, в случае, если на территории, в отношении которой планируется вывоз ТКО, образуется не менее 50 процентов ТКО, образующихся в зоне деятельности регионального оператора, то при проведении закупки в отношении указанной территории заказчик обязан выделить не менее 3 лота.

Как было указано ранее, пункт 9 Правил № 1133 предусматривает, что в целях формирования лотов территория, в отношении которой региональный оператор обязан провести аукцион (в указанном случае восточная зона), разбивается не менее чем на 3 лота (территории).

При этом, обозначенное условие предусматривает лишь минимальный порог требований к формированию количества лотов, (в количестве не менее 3-х лотов), не ограничивая в увеличении их количества со стороны организатора торгов с учетом необходимости соблюдения принципов научного обоснования сочетания экологических и экономических интересов в целях обеспечения устойчивого развития общества.

При этом, проведение торгов по транспортированию ТКО, в которых могло бы участвовать большее количество хозяйствующих субъектов, в том числе путем разделения на большее количество лотов, позволит (могло бы позволить) уменьшить начальную цену лота в результате конкурентной борьбы между участниками, что также приводит к уменьшению расходов регионального оператора, и как следствие, к уменьшению тарифов на ТКО для граждан (общества). Соответственно, это способствует реализации соблюдения экономических интересов общества.

В этом смысле, при реализации региональным оператором своих прав и полномочий как субъекта, обладающего монопольной властью в сфере деятельности по обращению с ТКО, в частности, при проведении торгов, связанных с услугами по сбору и транспортированию твердых коммунальных отходов в отношении граждан и ЮЛ, находящихся в Восточной зоне, организатор аукциона должен ориентироваться не только на минимальные требования и значения, указанные в нормах прямого действия, но и на принципы соблюдения экономических интересов общества и обеспечения конкуренции, заложенные Законом о защите конкуренции.

Положения Закона о защите конкуренции регулирует действия всех хозяйствующих субъектов правоотношений, которые занимают доминирующее положение или монопольное положение на определенном товарном рынке.

В соответствии со статьей 24.7 Закона об отходах, статьей 30 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее — ЖК РФ) собственники твердых коммунальных отходов, в том числе собственники помещений в многоквартирном доме, жилых домов, домовладений, лица, пользующиеся на ином законном основании помещением в многоквартирном доме, жилым домом, домовладением, потребляющие коммунальные услуги, а также юридические лица, индивидуальные предприниматели, обязаны заключить договор на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами с региональным оператором, в зоне деятельности которого образуются твердые коммунальные отходы и находятся места их накопления.

Население и юридические лица с положениями ЖК РФ и Закона об отходах, а также в соответствии с пунктом 5 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 12.11.2016 № 1156, не имеют возможности заключить договор на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами с иными хозяйствующими субъектами, кроме как с региональным оператором, определенным для соответствующей зоны.

Таким образом, в силу законодательно закрепленного права региональный оператор является лицом, обладающим доминирующим положением в соответствующей зоне деятельности, соответственно, запреты и ограничения, указанные в Законе о защите конкуренции, распространяются и на региональных операторов.

Согласно части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции при проведении торгов, запроса котировок цен на товары (далее - запрос котировок), запроса предложений запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

Перечень действий организатора торгов, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции не ограничен, этими действиями также могут быть объединение в один лот территории, с которых должна осуществляться транспортировка твердых коммунальных отходов.

Как было установлено ранее, участники закупки в рамках исполнения одного контракта по рассматриваемой закупке должны будут оказать услуги по транспортированию твердых коммунальных отходов одновременно на территории нескольких районов.

Извещением о проведении аукциона начальная (максимальная) цена контракта была определена в размере 698 625 776,46 руб., обеспечение заявки на участие в аукционе установлено в размере 3 493 128,88 руб., размер обеспечения исполнения контракта установлен в размере 17 465 644,41 руб.

В соответствии с условиями извещения работы в рамках одного лота необходимо оказывать в один временной период параллельно, что также накладывает на исполнителя по государственному контракту кадровую и финансовую нагрузку.

Следовательно, в указанном случае, объединив в рамках одного лота выполнение работ на территории различных районов Республики Татарстан в рамках исполнения обязательств по одному контракту, Организатор аукциона привел к

увеличению объема оказываемых услуг, НМЦК, суммы обеспечения заявки, суммы обеспечения исполнения государственного контракта.

Формирование лота подобным образом исключает возможность участия в торгах организаций, заинтересованных в выполнении государственного контракта только в одном административном районе, а также ограничивает доступ к участию в аукционах субъектов малого и среднего предпринимательства.

По причине укрупнения лотов в рассматриваемом случае в закупке не смогли принять участия те хозяйствующие субъекты, которые ранее оказывали аналогичного рода услуги по сбору и транспортированию ТКО на соответствующей территории определённого района, но в качестве субподрядчика.

Так согласно, аналитического отчета по результатам проведения анализа состояния конкуренции на рынке услуг по сбору и транспортированию твердых коммунальных отходов на территории Восточной зоны деятельности регионального оператора Республики Татарстан региональным оператором ООО «Гринта» в 2022 году были заключены договоры на оказание услуг по транспортировке твердых коммунальных отходов на территории Восточной зоны деятельности с ООО «Горзелентранс» (ИНН 1660335622), ООО «Чистая Планета» (ИНН 1644092820), ООО «Чистый город К» (ИНН 1650160998), то есть только с 3-мя организациями.

При этом, доли указанных организаций на рынке услуг по транспортированию твердых коммунальных отходов на территории Восточной зоны составляли:

Региональный оператор	Наименование	Объем оказанных услуг, м3	Доля на рынке, %
ООО «Гринта»	ООО «Горзелентранс»	1 515 588,39	25,98
	ООО «Чистый город К»	3 515 493,07	60,25
	ООО «Чистая Планета»	803 114,00	13,77

В последующем, указанные организации (ООО «Горзелентранс», ООО «Чистая Планета» и ООО «Чистый город К») привлекали для транспортирования ТКО также такие субподрядные организации, как ООО «Координата ТКО», ООО «Межуборка НК», ООО «НК-Сервис Заинск», ООО «САНТЭКСЕРИС», ООО «ЭКОСЕРВИС», ООО «ПОЛИГОН ТБО».

Таким образом, укрупнение лотов приводит к увеличению расходов регионального оператора, и соответственно к увеличению тарифа на ТКО для граждан (общества), что прямо указывает на факт несоблюдения экономических интересов общества.

Подтверждением этого является и то, что результаты рассматриваемой закупки показали, что аукцион был признан несостоявшимся по причине того, что только один участник закупки подал заявку на участие в торгах, что также

прослеживается по результатам проведения большинства ранее проведенных аналогичных торгов организатором аукциона.

Указанные обстоятельства свидетельствуют о том, что подобное формирование лота привело к ограничению количества участников закупки, которые могли бы принять участие в аукционе в случае, если бы организатором был объявлен лот по вывозу ТКО на территории конкретного района.

Учитывая вышеизложенное, в указанном случае формирование лота на выполнение работ не соответствует принципам обеспечения конкуренции и эффективности осуществления закупки, ведет к отказу от участия в аукционе заинтересованных лиц, имеющих возможность выполнения работ в определенном районе (территории) Республики Татарстан, вследствие чего сокращается число претендентов.

На основании вышеизложенных обстоятельств в совокупности, Комиссия Татарстанского УФАС России приходит к выводу о необходимости квалификации действий организатора аукциона ООО «Гринта» как нарушение требований части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», пункта 8 Постановления Правительства Российской Федерации от 03.11.2016 N 1133 в части необоснованного укрупнения лота при приведении электронного аукциона №2100700001523000006, что привело к ограничению конкуренции.

Довод заявителя признан обоснованным.

Учитывая, что установленное нарушение повлияло на результаты определения победителя, Комиссия приходит к выводу о необходимости выдачи Организатору аукциона, Оператору ЭТП предписания об устранении нарушений действующего законодательства.

На основании вышеизложенного, руководствуясь статьей 23 и 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

РЕШИЛА:

Признать жалобу заявителя ООО «Лидер» (вх. №12897/ж от 04.12.2023г., 13104 от 07.12.2023г.) на действия организатора аукциона ООО «ГРИНТА» при проведении закупки № 2100700001523000006 на предмет: «Оказание услуг по транспортированию твердых коммунальных отходов в границах территории муниципальных образований «Мензелинский муниципальный район», «Нижнекамский муниципальный район», «Актанышский муниципальный район», «Тукаевский муниципальный район», «г. Набережные Челны», «Чистопольский муниципальный район» обоснованной.

Признать Организатора аукциона ООО «ГРИНТА» нарушившим требования части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», пункта 8 Постановления Правительства РФ от 03.11.2016 N1133 «Об утверждении Правил проведения торгов, по результатам которых формируются цены на услуги по транспортированию твердых коммунальных отходов для регионального оператора».

Выдать Организатору аукциона, Оператору ЭТП предписание об устранении нарушений действующего законодательства.

Передать в установленном порядке материалы должностному лицу Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан для рассмотрения вопроса о необходимости возбуждения административного производства в отношении лиц, допустивших нарушение норм действующего законодательства.

Решение Комиссии может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев со дня его принятия.

Председатель Комиссии:

<...> – (должностное лицо)

Члены Комиссии:

<...> – (должностное лицо)

<...> – (должностное лицо)