

РЕШЕНИЕ

г. Москва

Резолютивная часть решения объявлена «17» августа 2021 года.

В полном объеме решение изготовлено «24» августа 2021 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: <...>; <...>; <...>,

в присутствии (в том числе по видео-конференц-связи): от ООО «Стандарт Проект»: <...>; от Ростовского УФАС России: <...>, <...>,

рассмотрев на заседании Апелляционной коллегии жалобу ООО «Стандарт Проект» на решение Ростовского УФАС России от 28.05.2021 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 061/01/17-1712/2020,

УСТАНОВИЛА:

В ФАС в порядке статьи 23 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции) поступила жалоба ООО «Стандарт Проект» (далее — Заявитель) на решение Ростовского УФАС России от 28.05.2021 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 061/01/17-1712/2020 (далее также — Дело, Жалоба, Решение).

Решением Ростовского УФАС России в действиях ООО «Стандарт Проект» и ГКУ РО «ЦБДД» установлено нарушение пункта 1 части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся в заключении антиконкурентного соглашения между заказчиком (ГКУ РО «ЦБДД») и участником аукциона (ООО «Стандарт Проект»), реализация которого привела к созданию преимущественных условий для данного участника аукциона.

ООО «Стандарт Проект» с Решением не согласно, считает, что Решение нарушает единообразие практики применения антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства и просит его отменить.

Доводы Заявителя изложены в Жалобе, в частности, ООО «Стандарт Проект» считает, что Ростовским УФАС России не доказан факт заключения антиконкурентного соглашения между ГКУ РО «ЦБДД» и ООО «Стандарт Проект», практика заключения контрактов с единственным поставщиком является распространенной, а не уникальной, а также признается законной и не свидетельствует об ограничении конкуренции.

В ходе рассмотрения Жалобы установлено следующее.

В Ростовское УФАС России из прокуратуры Ростовской области поступила информация о возможных признаках нарушения антимонопольного законодательства в действиях ГКУ РО «Центр безопасности дорожного движения» и участника электронных аукционов ООО «Стандарт Проект» при проведении электронных аукционов №№ 0858200000419000002, 0858200000419000006, 0858200000419000008, 0858200000419000009 предметом которых являлись: поставка программного обеспечения «Контроль КФВ», поставка и настройка программного обеспечения анализа и обработки данных на основе нейронных сетей (модуль «Скоринг»), оказание комплексных услуг по сопровождению, технической поддержке и поддержанию в актуальном состоянии автоматизированной информационно-поисковой системы государственной инспекции безопасности дорожного движения с отдельным сегментом автоматизированной обработки данных, полученных от систем видеофиксации правонарушений в сфере дорожного движения Ростовской области.

Установлено, что электронные аукционы №№ 0858200000419000002, 0858200000419000006, 0858200000419000008, 0858200000419000009 проведены 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» (далее – Закон о контрактной системе).

Согласно аукционной документации расчет начальной (максимальной) цены контракта (далее — НМЦК) был произведен рыночным методом на основании коммерческих предложений, представленных организатору электронных аукционов, порядок запроса коммерческих предложений не установлен.

По результатам проведения перечисленных электронных аукционов победителем признано ООО «Стандарт Проект», а начальная

(максимальная) цена контракта была снижена только при проведении аукциона

№ 0858200000419000006 на 1 %.

Заявка на участие в электронных аукционах №№ 0858200000419000002, 0858200000419000008, 0858200000419000009 была подана только ООО «Стандарт Проект».

В соответствии с частью 1 статьи 71 Закона о контрактной системе указанные электронные аукционы были признаны несостоявшимися, победителем на них признано ООО «Стандарт Проект».

Ростовским УФАС России при проведении анализа реорганизаций хозяйствующих субъектов выявлена аффилированность лиц, чьи коммерческие предложения были использованы для формирования НМЦК, которая выразилась, в частности в последовательном замещении одними и теми же лицами должностей генеральных директоров указанных обществ.

Также Ростовское УФАС России указывает на сходство коммерческих предложений, представленных предполагаемыми аффилированными лицами. При этом довод об унифицированной форме ответа хозяйствующих субъектов, которая разработана для удобства в работе по закупкам ГКУ РО «ЦБДД», не подтверждается материалами Дела, кроме того в материалы дела не представлена форма запроса ГКУ РО «ЦБДД» коммерческих предложений у хозяйствующих субъектов.

Кроме того, Ростовским УФАС России установлено, что в 2018 и 2019 годах сопровождение, техническая поддержка и поддержание в актуальном состоянии автоматизированной информационно-поисковой системы государственной инспекции безопасности дорожного движения с отдельным сегментом автоматизированной обработки данных, полученных от систем видеофиксации правонарушений в сфере дорожного движения Ростовской области осуществлялось также ООО «Стандарт Проект».

На основании изложенного, Ростовским УФАС России был сделан вывод о заключении между ГКУ РО «ЦБДД» и ООО «Стандарт Проект» соглашения, ограничивающего конкуренцию, что привело к победе ООО «Стандарт Проект» на электронных аукционах №№ 0858200000419000002, 0858200000419000006, 0858200000419000008, 0858200000419000009, указанные действия признаны нарушением пункта 1 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

По результатам рассмотрения жалобы ООО «Стандарт Проект» на решение Ростовского УФАС России от 02.02.2021 от 28.05.2021 по делу о

нарушении антимонопольного законодательства № 061/01/17-1712/2020 Апелляционная коллегия установила следующее.

В соответствии с пунктом 1 части 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, в том числе 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.

Согласно пункту 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции признаки ограничения конкуренции — сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке, отказ хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, от самостоятельных действий на товарном рынке, определение общих условий обращения товара на товарном рынке соглашением между хозяйствующими субъектами или в соответствии с обязательными для исполнения ими указаниями иного лица либо в результате согласования хозяйствующими субъектами, не входящими в одну группу лиц, своих действий на товарном рынке, иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке, а также установление органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, при участии в предоставлении таких услуг требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Согласно пункту 40 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 04.03.2021 № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» (далее — Постановление Пленума № 2) пунктами 1, 2 и 4 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции установлены запреты на осуществление организатором обязательных процедур, конкурентных

закупок или заказчиком действий, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, включая запреты на координацию деятельности участников, создание преимущественных условий участия для отдельных ее участников (в том числе посредством открытия доступа к информации), нарушение порядка определения победителя.

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 последствиями в виде недопущения, ограничения или устранения конкуренции или возможностью их наступления.

При этом факт заключения антиконкурентного соглашения может быть установлен как на основании прямых доказательств, так и совокупности косвенных доказательств (аналогичная позиция изложена в Разъяснениях Президиума ФАС России «Доказывание недопустимых соглашений (в том числе картелей) и согласованных действий на товарных рынках, в том числе на торгах», утвержденных протоколом Президиума ФАС России от 17.02.2016 № 3).

Кроме того, факт заключения хозяйствующими субъектами антиконкурентного соглашения может быть доказан только с использованием совокупности доказательств, в том числе включая фактическое поведение хозяйствующих субъектов. (Данная позиция также отражена в Обзоре по вопросам судебной практики, возникающим при рассмотрении дел о защите конкуренции и дел об административных правонарушениях в указанной сфере», утвержденном Президиумом Верховного Суда Российской Федерации от 16.03.2016).

Указанная позиция также находит отражение в судебной практике, например, в Постановлении Арбитражного суда Центрального округа от 15.08.2017 № Ф10-2426/2017 по делу № А64-4040/2016 суд указал, что при доказывании антиконкурентных соглашений необходимо оценивать всю «полноту сбора доказательств, их «весомость» как в отдельности, так и в совокупности».

По результатам рассмотрения Дела Ростовским УФАС России установлена следующая совокупность косвенных доказательств, свидетельствующих о заключении ограничивающего конкуренцию соглашения между ГКУ РО «ЦБДД» и ООО «Стандарт Проект»:

- участие в электронных аукционах №№ 0858200000419000002, 0858200000419000008, 0858200000419000009 только ООО «Стандарт

Проект»;

- аффилированность лиц, чьи коммерческие предложения были представлены заказчику для формирования НМЦК;

- наличие договоров между ГКУ РО «ЦБДД» и ООО «Стандарт Проект» на оказание аналогичных услуг в 2018 и 2019 годах;

- отсутствие снижения НМЦК на электронных аукционах

№№ 0858200000419000002, 0858200000419000008, 0858200000419000009, а также незначительное снижение НМЦК на электронном аукционе № 0858200000419000006, что свидетельствует о том, что цель проведения аукционов не достигнута.

Вместе с тем, по мнению Апелляционной коллегии, описанные в Решении доказательства не обладают достаточной весомостью как в отдельности, так и в совокупности для установления факта заключения антиконкурентного соглашения между ГКУ РО «ЦБДД» и ООО «Стандарт Проект» о создании преимущественных условий для ООО «Стандарт Проект» при участии в электронных аукционах

№№ 0858200000419000002, 0858200000419000006, 0858200000419000008, 0858200000419000009.

В частности, Апелляционная коллегия отмечает, что факт участия в аукционах №№ 0858200000419000002, 0858200000419000008, 0858200000419000009 только ООО «Стандарт Проект» сам по себе не свидетельствует, например, о невозможности участия в указанных аукционах иных лиц, а также о том, что такие лица не участвовали в данных аукционах по причине действий ГКУ РО «ЦБДД» и ООО «Стандарт Проект».

Также не свидетельствуют о наличии антиконкурентного соглашения между ГКУ РО «ЦБДД» и ООО «Стандарт Проект» ранее заключенные договоры на аналогичные услуги в 2018 и 2019 годах.

Кроме того, факт аффилированности лиц, чьи и коммерческие предложения были представлены заказчику для формирования НМЦК, также сам по себе не может свидетельствовать о наличии антиконкурентного соглашения между ГКУ РО «ЦБДД» и ООО «Стандарт Проект», которое привело к обеспечению победы в аукционах ООО «Стандарт Проект», в том числе в связи с тем, что указанные лица, не участвовали в рассмотренных в деле аукционах.

Кроме того, Ростовским УФАС России не установлено наличие волеизъявления ГКУ РО «ЦБДД» и ООО «Стандарт Проект» на заключение антиконкурентного соглашения, а также не установлено наличие

причинно-следственной связи между таким соглашением и наступлением или возможностью наступления негативных последствий для конкуренции.

С учетом изложенного, Апелляционная коллегия приходит к выводу о том, что имеющиеся в материалах Дела документы и сведения, а также выявленная Ростовским УФАС России совокупность косвенных доказательств не свидетельствуют о достижении ГКУ РО «ЦБДД» и ООО «Стандарт Проект» при проведении Аукциона соглашения, запрещенного пунктом 1 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции, которое привело или могло привести к ограничению конкуренции и созданию преимущественных условий для ООО «Стандарт Проект» при проведении электронных аукционов №№ 0858200000419000002, 0858200000419000006, 0858200000419000008, 0858200000419000009.

В связи с изложенным, Апелляционная приходит к выводу, что Решение нарушает единообразие практики применения антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства.

Вместе с тем имеющиеся в материалах дела и описанные в решении доказательства свидетельствуют о наличии в действиях ГКУ РО «ЦБДД» и ООО «Стандарт Проект» признаков нарушения пункта 1 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции, в связи с чем рассматриваемые действия требуют дополнительного исследования на предмет установления наличия или отсутствия нарушения пункта 1 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Как указывают суды, если решения, приняты по неполно исследованным обстоятельствам, имеющим существенное значение для правильного рассмотрения дела, и недостаточно обоснованы, они подлежат отмене с направлением дела на новое рассмотрение (постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 05.03.2013 по делу № А63-6158/2011, постановление ФАС Дальневосточного округа от 18.07.2014 № Ф03-2772/2014 по делу № А51-23833/2013, постановление Арбитражного суда Центрального округа от 19.10.2020 № Ф10-744/2020 по делу № А35-6841/2018).

Кроме того, исходя из практики работы коллегиальных органов ФАС России основанием для отмены решения территориального антимонопольного органа является, в том числе неполное исследование территориальным органом обстоятельств дела и имеющихся в нем доказательств (Решение Апелляционной коллегии ФАС России от 26.10.2017 № СП/73927/17, Решение Президиума ФАС России от 17.11.2017 № 17-15-1/6).

В соответствии с пунктом 49 Постановления Пленума № 2 принятие

коллегиальным органом на основании части 10 статьи 23 Закона о защите конкуренции решения об отмене решения и (или) предписания территориального антимонопольного органа (в том числе ввиду нарушения единообразия в применении положений законодательства, определяющих компетенцию территориальных антимонопольных органов по рассмотрению конкретных дел) не исключает возможность возобновления рассмотрения дела соответствующим антимонопольным органом, если отсутствуют основания для прекращения рассмотрения дела в соответствии со статьей 48 Закона о защите конкуренции, в частности, если не истек срок давности рассмотрения дела, установленный статьей 41.1 Закона о защите конкуренции.

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 органа или изменить решение и (или) предписание территориального антимонопольного органа.

На основании изложенного, руководствуясь пунктом 1 части 10 статьи 23 Закона о защите конкуренции, Апелляционная коллегия

РЕШИЛА:

1. Отменить решение Ростовского УФАС России от 28.05.2021 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 061/01/17-1712/2020.
2. Направить материалы дела о нарушении антимонопольного законодательства № 061/01/17-1712/2020 на новое рассмотрение в Ростовское УФАС России.

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.