А

РЕШЕНИЕ

по делу № 058/01/16-221/2019

г. Пенза

Резолютивная часть решения оглашена «07» августа 2019 г.

В полном объеме решение изготовлено «14» августа 2019 г.

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

- <...> – председателя Комиссии, заместителя руководителя Пензенского УФАС России;

- <...> – члена Комиссии, главного специалиста-эксперта отдела контроля органов власти и рекламы,

- <...> – члена Комиссии, государственного инспектора отдела контроля органов власти и рекламы,

в отсутствие ответчиков – представителей Администрации Засечного сельсовета Пензенского района Пензенской области (ИНН 5829010867, ОГРН 1025801014942, ул. Механизаторов, 19 А, с. Засечное, Пензенский район, Пензенская область, 440513) и индивидуального предпринимателя <...> (паспорт серия <...>);

рассмотрев дело № 058/01/16-221/2019, возбужденное в отношении Администрации Засечного сельсовета Пензенского района Пензенской области и ИП <...> по признакам нарушения части 4 статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» при заключении договоров на зимнее содержание межпоселковых дорог Засечного сельсовета,

УСТАНОВИЛА:

В Пензенское УФАС России (далее - Управление) поступила информация из прокуратуры Пензенского района Пензенской области о нарушениях в действиях администрации Засечного сельсовета Пензенского района Пензенской области антимонопольного законодательства, при проведении закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

По результатам рассмотрения данного обращения в действиях администрации Засечного сельсовета Пензенского района Пензенской области (далее – Администрация) и ИП <...> усмотрены признаки нарушения пункта 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции при заключении договоров на зимнее содержание межпоселковых дорог Засечного сельсовета.

На основании изложенного, в соответствии с частью 1 статьи 23 и частью 12 статьи 44 Закона о защите конкуренции, Пензенским УФАС России издан приказ от 20.05.2019 № 69 о возбуждении дела и создании комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения

администрацией Засечного сельсовета Пензенского района Пензенской области и ИП <...> пункта 4 статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Определением от 29.05.2019 рассмотрение дела № 058/01/16-221/2019 назначено на 18.06.2019.

На рассмотрении дела 18.06.2019 индивидуальный предприниматель <...> пояснил, что 14.12.2018 представил в Администрацию коммерческое предложение на основании которого, были заключены договоры на зимнее содержание дорог в Засечном сельсовете.

На рассмотрении дела 18.06.2019 представитель Администрации Засечного сельсовета Пензенского района Пензенской области, уведомленный надлежащим образом, на заседание Комиссии не явился.

Определением от 20.06.2019 рассмотрение дела № 058/01/16-221/2019 отложено и назначено на 28.06.2019.

На рассмотрении дела 28.06.2019 представители Администрации Засечного сельсовета Пензенского района Пензенской области пояснили, что договоры на зимнее содержание дорог Засечного сельсовета заключались с единственным поставщиком по причине отсутствия денег в бюджете для проведения конкурентных процедур.

На рассмотрении дела 28.06.2019, индивидуальный предприниматель <...> уведомленный надлежащим образом, на заседание Комиссии не явился.

Определением от 28.06.2019 рассмотрение дела № 058/01/16-221/2019 отложено и назначено на 15.07.2019.

На заседании Комиссии 15.07.2019 председатель Комиссии огласил заключение об обстоятельствах дела.

Определением от 15.07.2019 рассмотрение дела № 058/01/16-221/2019 отложено и назначено на 07.08.2019.

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

15.10.2018 между администрацией Засечного сельсовета Пензенского района и ИП <...> заключены договоры на зимнее содержание дорог в с. Засечное, а именно:

- договор от 15.10.2018 № 53 на сумму 65 800 руб., на зимнее содержание дорог с. Засечное ул. Солнечная, Перспективная, Центральная, Молодежная, Садовая, Надгорная, Подгорная, Луговая, Северная, Спортивная, Речная, Молодежный переулок, 5 мкр. ул. Мясницкая, Кольцевая, Заречная, Озерная (срок действия до 31.12.2018);

- договор от 15.10.2018 № 54 на сумму 67 600 руб., на зимнее содержание дорог с. Засечное ул. Шоссейный проезд, Ново-совхозная, Совхозная, Новая, Первомайская, Зеленая, Школьный проезд, Школьная, Набережная, Заливная,

Овражная, Тихая, Подгорная, Дачная, Ново-дачная (срок действия до 31.12.2018).

01.01.2019 между администрацией Засечного сельсовета Пензенского района и ИП <...> заключены договоры на зимнее содержание дорог в с. Засечное, а именно:

- договор от 01.01.2019 № 52 на сумму 21 600 руб., на зимнее содержание дорог мкр. Сурский квартал с. Засечное (срок действия до 31.12.2019);

- договор от 01.01.2019 № 59 на сумму 24 000 руб., на зимнее содержание дорог с. Засечное в пос. Возрождение, пос. Кичкилейка, пос. Бурчиха (срок действия до 31.12.2019).

02.02.2019 между администрацией Засечного сельсовета Пензенского района и ИП <...> заключены договоры на зимнее содержание дорог в с. Засечное, а именно:

- договор от 02.02.2019 № 53-3 на сумму 87 000 руб., на зимнее содержание дорог с. Засечное ул. Солнечная, Перспективная, Центральная, Молодежная, Садовая, Надгорная, Подгорная, Луговая, Северная, Спортивная, Речная, Молодежный переулок (срок действия до 31.12.2019);

- договор от 02.02.2019 № 54-3 на сумму 76 200 руб., на зимнее содержание дорог с. Засечное ул. Шоссейный проезд, Ново-совхозная, Совхозная, Новая, Первомайская, Зеленая, Школьный проезд, Школьная, Набережная, Заливная, Овражная, Тихая, Подгорная, Дачная, Ново-дачная (срок действия до 31.12.2019).

Таким образом, договоры № 52, 54-3, 53-3, 54, 53, 59, заключенные с единственным поставщиком на зимнее содержание дорог в границах одного населенного пункта (с. Засечное) были заключены с одним лицом ИП <...> на общую сумму 342 400,00 рублей.

Из вышеобозначенных контрактов следует, что они направлены на достижение единой хозяйственной цели (зимнее содержание дорог), имеющее единый интерес, предмет – однородные услуги, что свидетельствует о наличии признаков искусственного дробления единой сделки, в виду того, что зимнее содержание межпоселковых дорог предполагает обслуживание указанной территории в пределах одного населенного пункта в течение всего зимнего периода.

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.

Пунктом 4 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе предусмотрено, что осуществление 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. Указанные ограничения годового объема закупок, которые заказчик вправе осуществить на основании настоящего пункта, не применяются в отношении закупок, осуществляемых заказчиками для обеспечения муниципальных нужд сельских поселений. На заказчиков, осуществляющих деятельность на территории иностранного государства, при осуществлении закупок в соответствии с настоящим пунктом не распространяются ограничения в части установления цены контракта, не превышающей ста тысяч рублей. В отношении федерального органа исполнительной власти, осуществляющего закупки для обеспечения федеральных нужд государственных органов, образованных для обеспечения деятельности Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, расчет указанных ограничений годового объема закупок, которые заказчик вправе осуществить на основании настоящего пункта, производится раздельно для такого федерального органа исполнительной власти и каждого такого государственного органа

Данная норма Закона о контрактной системе не содержит каких-либо ограничений о количестве договоров, не превышающих 100 000 рублей, в том числе, по данному и тому же виду 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 администрации

Алферьевского сельсовета Пензенского района 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 ведения такой возможности заключения контракта без проведения конкурентных процедур.

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

В результате заключения указанных договоров с ИП <...> как с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) данный хозяйствующий субъект получил доступ к проведению указанных работ по максимально возможной цене без участия в какой-либо конкурентной борьбе, без подачи предложений о снижении цены контракта.

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 договоров с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) и отсутствие конкурентных процедур способствовало созданию преимущественного положения единственным поставщикам и лишило возможности других хозяйствующих субъектов, осуществляющих аналогичную деятельность, реализовать свое право на заключение указанных контрактов.

Согласно письменным пояснениям администрации Засечного сельсовета Пензенского района Пензенской области, а также пояснениям, изложенным на заседаниях Комиссии Пензенского УФАС России, заключение договоров с единственным поставщиком связано с необходимостью содержания дорог на территории Засечного сельсовета в зимний период, а также по причине отсутствия бюджетных средств на проведение конкурентных процедур.

Между тем, антимонопольный орган приходит к выводу о том, что заказчик имел возможность провести конкурентные процедуры на оказание услуг по зимнему содержанию дорог Засечного сельсовета, так как лимиты бюджетных обязательств были доведены 21.12.2018 и 01.01.2019, в тоже время препятствий для проведения конкурентных процедур после доведения денежных средств отсутствовали.

Таким образом, объективных причин, в силу которых Администрацией 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 2019 год.

Продуктовые границы товарного рынка определены в соответствии с предметом рассматриваемых контрактов – зимнее содержание межпоселковых и поселковых дорог (ОКВЭД 2 81.29.2 «Подметание улиц и уборка снега»; ОКПД 2 81.29.12 «Услуги по подметанию и уборке снега»).

Географические границы товарного рынка определены с учетом места выполнения работ по контрактам – Засечный сельсовет Пензенского района Пензенской области.

В силу требований пункта 4 статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон 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.

Учитывая изложенное, Комиссия пришла к выводу о наличии в действиях администрации Засечного сельсовета Пензенского района Пензенской области и ИП <...> нарушения пункта 4 статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «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 администрации Засечного сельсовета Пензенского района Пензенской области (ИНН 5829010867, ОГРН 1025801014942, ул. Механизаторов, 19 А, с. Засечное, Пензенский район, Пензенская область, 440513), выразившиеся в заключении и реализации соглашения с ИП <...> (<...>), целью которого являлось предоставление ИП <...> преимущественного права на выполнение работ по зимнему содержанию межпоселковых дорог Засечного сельсовета, 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 <...> выразившиеся в заключении и реализации соглашения с администрацией Засечного сельсовета Пензенского района Пензенской области, целью которого являлось предоставление ИП <...> преимущественного права на выполнение работ по зимнему содержанию межпоселковых дорог Засечного сельсовета, 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.

Настоящее решение может быть обжаловано в судебном порядке течение трех месяцев со дня его принятия.

Председатель комиссии

Члены комиссии