ПОСТАНОВЛЕНИЕ

о назначении административного наказания по делу

об административном правонарушении № 058/04/14.32-516/2020

29 июля 2020 года г. Пенза, ул. Урицкого, 127

Я, заместитель руководителя Управления Федеральной антимонопольной службы по Пензенской области Е.А. П..., рассмотрев протокол и материалы дела об административном правонарушении № 058/04/14.32-516/2020, возбужденного в отношении К..., на момент совершения административного правонарушения, являвшейся индивидуальным предпринимателем, по факту нарушения пункта 4 статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» при заключении и реализации соглашения с Управлением жилищно – коммунального хозяйства г. Пензы (ИНН 5836013058, ОГРН 1035803002542, ул. Некрасова, 34, г. Пенза, 440008), целью которого являлось предоставление ИП К... преимущественного права на выполнение работ по установке скамеек на придомовых территориях г. Пензы, которое привело (могло привести) к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, установленного решением Пензенского УФАС России по делу № 058/01/16-135/2019 от 30.09.2019, ответственность за которое предусмотрена частью 4 статьи 14.32 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), при участии К...,

УСТАНОВИЛ:

Ведущим специалистом-экспертом отдела контроля органов власти Управления Федеральной антимонопольной службы по Пензенской области В... в отношении К..., на момент совершения административного правонарушения являвшейся индивидуальным предпринимателем, 21.07.2020 в 10 час. 00 мин. составлен протокол № 058/04/14.32-516/2020 об административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена частью 4 статьи 14.32 КоАП РФ.

Определением о назначении времени и места рассмотрения дела об административном правонарушении от 21.07.2020 дело № 058/04/14.32-516/2020 назначено к рассмотрению на 29.07.2020 на 14 часов 00 минут.

21.07.2020 К... представила в Пензенское УФАС России письменные пояснения, согласно которым после направления в адрес УЖКХ г. Пензы коммерческих предложений, К... было предложено заключить рассматриваемые муниципальные контракты. Также указано, что о

необходимости проведения конкурентных процедур в целях заключения вышеуказанных контрактов К... не знала.

На рассмотрении дела 29.07.2020 К... поддержала доводы, изложенные в пояснении от 21.07.2020.

К... о дне, времени и месте рассмотрения дела об административном правонарушении уведомлена надлежащим образом.

Из протокола и материалов дела об административном правонарушении следует.

Решением Пензенского УФАС России от 30.09.2019 по делу № 058/01/16-135/2019 ИП К... признана нарушившей пункт 4 статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» при заключении и реализации соглашения с Управлением жилищно – коммунального хозяйства г. Пензы (ИНН 5836013058, ОГРН 1035803002542, ул. Некрасова, 34, г. Пенза, 440008), целью которого являлось предоставление ИП К... преимущественного права на выполнение работ по установке скамеек на придомовых территориях г. Пензы, которое привело (могло привести) к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

В соответствии с частью 1.2 статьи 28.1 КоАП РФ принятое Комиссией антимонопольного органа решение, которым установлен факт нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации, является поводом к возбуждению дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 14.9, 14.31, 14.32, 14.33, 14.40 КоАП РФ.

Факт совершения ИП К... действий, которые являются недопустимыми в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации, доказан в ходе рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства № 058/01/16-135/2019 и подтверждается представленными в деле доказательствами.

Постановлением администрации г. Пензы от 28.03.2018 № 505 утверждена муниципальная программа «Формирование современной городской среды муниципального образования город Пенза на 2018-2022 годы» (далее – Муниципальная программа).

В рамках данной программы предусмотрены следующие мероприятия:

1. Благоустройство дворовых территорий города Пензы.

Мероприятие включает в себя реализацию следующих расходов:

1.1. Минимальный перечень работ по благоустройству дворовых территорий:

1.1.1. ремонт дворовых проездов;

1.1.2. обеспечение освещения дворовых территорий;

1.1.3. установка скамеек;

1.1.4. установка урн.

1.2. Дополнительный перечень работ по благоустройству дворовых территорий:

1.2.1. оборудование детских и (или) спортивных площадок;

1.2.2. оборудование автомобильных парковок;

1.2.3. озеленение территорий.

2. Благоустройство общественных территорий города Пензы.

Адресным перечнем дворовых территорий, подлежащих благоустройству в 2018-2022 годах (Приложение № 8 к Муниципальной программе), в 2018 году было предусмотрено благоустройство дворовых территорий по следующим адресам:

№ п/п	улица, проспект, переулок и т.д.	№ дома	Общая площадь помещений, принадлежащих собственникам, и площадь функционального назначения, м2	Количество этажей, шт.	Год ввода дома в эксплуатацию
2018 год					
1	ул. Клары Цеткин	37	4548,8	5	1970
2	ул. Клары Цеткин	39	2947,386	5	1972
3	ул. Клары Цеткин	41	3915,2	5	1975
4	ул. Клары Цеткин	43	3250,58	5	1972
5	ул. Клары Цеткин	45	3366,6	5	1972
6	ул. Менделеева	3	4252,5	5	1971
7	ул. Мира	25	2708,223	5	1971
8	ул. Мира	27	2710,137	5	1972
9	ул. Мира	29	2324,031	5	1971
10	ул. Мира	31	2712,834	5	1971
11	ул. 8 Марта	17	13900,6	10	1995
12	ул. 8 Марта	19	5852,8	9	1984
13	ул. Бородина	12	15336,32	9	1983

В рамках выполнения указанной муниципальной программы 27.06.2018 между УЖКХ г. Пензы и ИП К... в порядке, предусмотренном пунктом 4 части 1 статьи 93 Федерального закона 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), заключены 13 контрактов:

1) муниципальный контракт № 53 на выполнение работ по установке скамеек (13 шт.) на сумму 93 600, 00 руб. Адрес выполнения работ – ул. Бородина, 12;

2) муниципальный контракт № 52 на выполнение работ по установке скамеек (6 шт.) на сумму 43 200, 00 руб. Адрес выполнения работ – ул. Клары Цеткин, 37;

3) муниципальный контракт № 51 на выполнение работ по установке скамеек (6 шт.) на сумму 43 200, 00 руб. Адрес выполнения работ – ул. Клары Цеткин, 39;

4) муниципальный контракт № 50 на выполнение работ по установке скамеек (7 шт.) на сумму 50 400, 00 руб. Адрес выполнения работ – ул. Клары Цеткин, 41;

5) муниципальный контракт № 49 на выполнение работ по установке скамеек (6 шт.) на сумму 43 400, 00 руб. Адрес выполнения работ – ул. Клары Цеткин, 43;

6) муниципальный контракт № 48 на выполнение работ по установке скамеек (4 шт.) на сумму 28 800, 00 руб. Адрес выполнения работ – ул. Клары Цеткин, 45;

7) муниципальный контракт № 47 на выполнение работ по установке скамеек (4 шт.) на сумму 28 800, 00 руб. Адрес выполнения работ – ул. Менделеева, 3;

8) муниципальный контракт № 46 на выполнение работ по установке скамеек (7 шт.) на сумму 50 400, 00 руб. Адрес выполнения работ – ул. Мира, 27;

9) муниципальный контракт № 45 на выполнение работ по установке скамеек (11 шт.) на сумму 79 200, 00 руб. Адрес выполнения работ – ул. Мира, 29;

10) муниципальный контракт № 44 на выполнение работ по установке скамеек (6 шт.) на сумму 43 200, 00 руб. Адрес выполнения работ – ул. Мира, 31;

11) муниципальный контракт № 43 на выполнение работ по установке скамеек (10 шт.) на сумму 72 000, 00 руб. Адрес выполнения работ – ул. Мира, 25;

12) муниципальный контракт № 42 на выполнение работ по установке скамеек (3 шт.) на сумму 21 600, 00 руб. Адрес выполнения работ – ул. 8 марта, 19;

13) муниципальный контракт № 41 на выполнение работ по установке скамеек (9 шт.) на сумму 64 800, 00 руб. Адрес выполнения работ – ул. 8 марта, 17.

Из анализа указанных контрактов следует, что их предметы являются идентичными – выполнение работ по установке скамеек с аналогичными характеристиками:

Характеристика	**Значение**
длина	не менее 1900 мм

ширина	не менее 450 мм
высота	не менее 450 мм
цвет	серый
материал:	окрашенный металл, окрашенный деревянный брус, оцинкованный крепеж
комплектация	металлический каркас из трубы, сечением 40х20х1,5 мм, отшлифованный окрашенный брус, сечением 120х40, в количестве 5 шт.
покрытие	масляная окраска

Различия предметов указанных контрактов усматриваются лишь в месте проведения работ, а именно различные придомовые территории г. Пензы, а также в количестве подлежащих установке скамеек.

Срок выполнения работ по всем указанным контрактам – с даты заключения (27.06.2018) по 1 октября 2018 года.

Из представленных УЖКХ г. Пензы документов и информации, следует, что денежные средства на выполнение работ по установке скамеек были выделены УЖКХ г. Пензы в 2018 году из бюджета г. Пензы в рамках финансирования муниципальной программы «Формирование современной городской среды муниципального образования город Пенза на 2018-2022 годы».

Таким образом, при наличии потребности в выполнении всего объема работ по установке скамеек на определенных Муниципальной программой придомовых территориях на общую сумму 662 400 руб. такой объем фактически разбит на 13 сделок.

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.

В соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе (в редакции, действовавшей на момент заключения контрактов) закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) может осуществляться заказчиком в случаях осуществления 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.

Данная норма не содержит каких-либо ограничений в количестве договоров, не превышающих 100 000 рублей, в том числе по одному и тому же виду товаров, работ, 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 УЖКХ г. Пензы 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

введения такой возможности заключения контракта без проведения конкурентных процедур.

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

Препятствий для проведения УЖКХ г. Пензы конкурентной закупки не выявлено. Доказательств, свидетельствующих об отсутствии у УЖКХ г. Пензы возможности проведения публичной процедуры закупки, в антимонопольный орган не представлено.

В результате заключения рассматриваемых контрактов ИП К... получила доступ к выполнению работ по установке скамеек по максимально возможной цене, без участия в какой-либо конкурентной борьбе.

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 контрактов с единственным поставщиком и отсутствие конкурентных процедур способствовали созданию преимущественного положения единственному поставщику и лишили возможности других хозяйствующих субъектов, осуществляющих аналогичную деятельность, реализовать свое право на заключение указанных контрактов. В результате не был обеспечен равный доступ всем потенциальным участникам товарного рынка, что привело (могло привести) к ограничению, устранению конкуренции.

Согласно письменным пояснениям УЖКХ г. Пензы, а также пояснениям, изложенным на заседаниях Комиссии Пензенского УФАС России, в связи с установленным сроком выполнения работ и оплаты в рамках муниципальной программы «Формирование современной городской среды муниципального образования город Пенза на 2018-2022 годы» (до 01.11.2018), в целях своевременного исполнения и не допущения срыва программы, УЖКХ г. Пензы было принято решение о заключении контрактов на выполнение работ по установке скамеек с ИП К... в порядке, предусмотренном пунктом 4 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе.

УЖКХ г. Пензы также указало, что мероприятия по установке скамеек проводились после завершения работ по ремонту асфальтового покрытия

дворовой территории. На момент заключения контрактов по установке скамеек завершались мероприятия по определению подрядных организаций на выполнение работ по ремонту покрытия внутридворовых территорий. В связи с отсутствием данных о сроках завершения работ по ремонту асфальтового покрытия УЖКХ г. Пензы заключило контракты с ИП К...

Между тем антимонопольный орган пришел к выводу о том, что неспособность заказчика своевременно рассчитать сроки завершения работ по асфальтированию внутридворовых территорий не может рассматриваться как обстоятельство, позволяющее заключать несколько контрактов с единственным поставщиком вместо проведения публичных процедур.

Таким образом, объективных причин, в силу которых УЖКХ г. Пензы не было обеспечено своевременное проведение конкурентной процедуры, Пензенским УФАС России не установлено.

В силу требований пункта 4 статьи 16 Закона 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.

Заключение договора, являющегося согласованием воли сторон обо всех существенных условиях, в том числе противоречащих законодательству о контрактной системе и антимонопольному законодательству, свидетельствует о наличии антиконкурентного соглашения.

Таким образом, в действиях УЖКХ г. Пензы и ИП К... содержится нарушение пункта 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции.

Решением Пензенского УФАС России от 30.09.2019 по делу № 058/01/16-135/2019 рассматриваемые действия ИП К... признаны нарушением пункта 4 статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» при заключении и реализации соглашения с Управлением жилищно – коммунального хозяйства г. Пензы (ИНН 5836013058, ОГРН 1035803002542, ул. Некрасова, 34, г. Пенза, 440008), целью которого являлось предоставление ИП К... преимущественного права на выполнение работ по установке скамеек на придомовых территориях г. Пензы, которое привело (могло привести) к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Согласно части 4 статьи 14.32 КоАП РФ заключение хозяйствующим субъектом недопустимого в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации соглашения либо участие в нем, за исключением случаев, предусмотренных частями 1 - 3 настоящей статьи, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пятнадцати тысяч до тридцати тысяч рублей.

Согласно статье 2.4 КоАП РФ административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей.

В соответствии с примечанием к статье 2.4 КоАП РФ, лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, совершившие административные правонарушения, несут административную ответственность как должностные лица.

По сведениям из Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей, 06.09.2016 К... зарегистрирована в качестве индивидуального предпринимателя.

Пензенским УФАС России установлено, что 13 вышеуказанных муниципальных контрактов от 27.06.2018, заключенных между УЖКХ г. Пензы и ИП К..., подписаны К... лично.

Кроме того, в соответствии с информацией из Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей, К... прекратила свою деятельность в качестве индивидуального предпринимателя лишь 27.02.2019.

Таким образом, в действиях К... содержится состав административного правонарушения, предусмотренного частью 4 статьи 14.32 КоАП РФ.

Место совершения правонарушения – г. Пенза.

Время совершения правонарушения – 27.06.2018.

В соответствии с частью 6 статьи 4.5 КоАП РФ срок давности привлечения к административной ответственности за административное правонарушение, предусмотренное статьей 14.32 настоящего Кодекса, начинает исчисляться со дня вступления в силу решения комиссии антимонопольного органа, которым установлен факт нарушения законодательства Российской Федерации.

Поскольку факт нарушения пункта 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции установлен вступившим в силу решением антимонопольного органа от 30.09.2019, срок привлечения лица за совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 4 статьи 14.32 КоАП РФ, на момент вынесения настоящего постановления не истек.

Обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении, не имеется.

На основании части 2 статьи 4.1 КоАП РФ при назначении административного наказания физическому лицу учитываются характер совершенного им административного правонарушения, личность виновного, его имущественное положение, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность.

В качестве смягчающего обстоятельства принимается следующее:

- совершение К... правонарушения, ответственность за которое предусмотрена частью 4 статьи 14.32 КоАП РФ, впервые.

При рассмотрении дела обстоятельств, предусмотренных статьей 4.3 КоАП РФ, отягчающих административную ответственность, не установлено.

Статья 2.9. КоАП РФ предусматривает возможность освобождения от административной ответственности при малозначительности административного правонарушения. При малозначительности совершенного административного правонарушения судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решить дело об административном правонарушении, могут освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием.

Квалификация правонарушения как малозначительного может иметь место только в исключительных случаях и производиться применительно к

обстоятельствам конкретного совершенного лицом деяния. При квалификации правонарушения в качестве малозначительного необходимо исходить из оценки конкретных обстоятельств его совершения. Малозначительность правонарушения имеет место при отсутствии существенной угрозы охраняемым общественным отношениям.

Такие обстоятельства, как, например, личность и имущественное положение привлекаемого к ответственности лица, добровольное устранение последствий правонарушения, возмещение причиненного ущерба, не являются обстоятельствами, характеризующими малозначительность правонарушения. Они в силу частей 2 и 3 статьи 4.1 КоАП РФ учитываются при назначении административного наказания.

Состав административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена частью 4 статьи 14.32 КоАП РФ носит формальный характер.

Нарушение требований Закона о защите конкуренции, создает существенную угрозу охраняемым государством общественным отношениям и в рассматриваемом случае заключается в пренебрежительном отношении К... к исполнению своих обязанностей.

Вышеизложенные обстоятельства, установленные в ходе рассмотрения настоящего административного дела, указывают на отсутствие возможности применения в отношении К... статьи 2.9 КоАП РФ.

К... должно быть известно о последствиях совершаемых действий. Обстоятельств исключительного характера, которые не позволили лицу соблюсти требования законодательства антимонопольным органом не установлено.

Вина лица, привлекаемого к административной ответственности, в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 4 статьи 14.32 КоАП РФ, доказана и подтверждается материалами настоящего дела об административном правонарушении.

Проверяя соблюдение гарантий прав лица, в отношении которого осуществляется производство по делу об административном правонарушении, должностное лицо, рассматривающее дело, приходит к выводу о том, что срок привлечения к административной ответственности не истек, обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении, отсутствуют.

Изучив характер совершенного правонарушения, оценив совокупность обстоятельств дела, руководствуясь статьями 23.48, 29.9, 29.10 КоАП РФ, частью 4 статьи 14.32 КоАП РФ,

ПОСТАНОВИЛ:

1. Признать К..., на момент совершения административного

правонарушения, являвшуюся индивидуальным предпринимателем, виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 4 статьи 14.32 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

2. Назначить К . . . административное наказание в виде административного штрафа в размере 15 000 (пятнадцать тысяч) рублей 00 копеек.