

РЕШЕНИЕ

г. Москва

Резолютивная часть решения объявлена «01» июня 2017

Полиный текст решения изготовлен "08" июня 2017

Коллегиальный орган Федеральной антимонопольной службы - Апелляционная коллегия Федеральной антимонопольной службы (далее — Коллегия) в составе: председателя Коллегии:<...> /

рассмотрев на заседании Коллегии ФАС России жалобу Муниципального казенного учреждения города Красноярск «Управление дорог, инфраструктуры и благоустройства» на решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Красноярскому краю от 15.03.2017 № 111-17-16,

в присутствии:

представителя Муниципального казенного учреждения города Красноярск «Управление дорог, инфраструктуры и благоустройства» — <...;

(уведомление о дате, времени и месте рассмотрения жалобы, размещено 13.04.2017 информации на официальном сайте ФАС России www.fas.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»),

УСТАНОВИЛА:

В Федеральную антимонопольную службу поступила жалоба Муниципального казенного учреждения города Красноярск «Управление дорог, инфраструктуры и благоустройства» (далее — МКУ «УДИБ») на решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Красноярскому краю (далее — решение Красноярского УФАС России) от 15.03.2017 по делу № 111-17-16 на наличие нарушения единообразия в применении антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства.

Решением Красноярского УФАС России МКУ «УДИБ» было признано нарушившим части 1 и 3 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции) в части включения в состав одного лота при проведении аукциона на право заключения муниципального контракта на выполнение работ по текущему содержанию объектов озеленения и благоустройства города Красноярска в 2016 году (муниципальный заказ № 01193000019815001926), технологически и функционально не связанных работ, укрупнении лота (выполнение работ во всех районах города), что повлекло (могло повлечь) созданию преимущественных условий участия в торгах Муниципального унитарного предприятия города Красноярска «Управление зеленого строительства» (далее — МУП «УЗС»), а также недопущение конкуренции при проведении торгов.

В ходе рассмотрения жалобы Коллегией установлено следующее.

В адрес Красноярского УФАС России поступило обращение Управления ФСБ России по Красноярскому краю о нарушении антимонопольного законодательства МКУ «УДИБ» при заключении контракта с МУП «УЗС» 02.12.2015 на выполнение работ по текущему содержанию объектов озеленения и благоустройства г. Красноярска в 2016 году на сумму 81 414 131, 32 рубля.

Заказчиком торгов являлось МКУ «УДИБ».

Объектом закупки является выполнение работ по текущему содержанию объектов озеленения и благоустройства города Красноярска 2016 года.

Предметом закупки является выполнение работ по текущему содержанию объектов озеленения и благоустройства города Красноярска 2016 года, в объеме согласно ведомости объемов работ (Приложение № 1 к муниципальному контракту и Техническому заданию (Приложение № 2 к муниципальному контракту)).

Согласно Ведомости объемов работ в перечень работ включены следующие работы: очистка тротуаров, скамеек, газонов, урн от снега и мусора, выкашивание газонов, посадка цветников, ремонт и покраска скамеек, урн, полив зеленых насаждений, распил и уборка деревьев, посадка деревьев, ремонт тротуаров, содержание металлических ограждений, содержание песочниц, содержание фонтанов.

Условно, данные работы можно разделить на три вида: содержание объектов благоустройства, содержание объектов озеленения, содержание фонтанов. Указанные объекты находятся в разных районах города Красноярска.

Начальная цена контракта составляла 88 650 000 рубля.

Согласно протоколу проведения электронного аукциона на участие в аукционе подана одна заявка - МУП «УЗС», с ним же и заключен муниципальный контракт от 02.12.2015.

Анализ аукционной документации, результатов аукциона позволяет сделать вывод о том, что для того чтобы осуществить организацию работ (услуг), одному участнику закупки необходимо будет задействовать дополнительные трудовые и финансовые ресурсы. С учетом того, что такой возможностью обладают не все потенциальные участники закупки, объединение в один лот различных услуг (работ) на объектах, перечисленных в Ведомости объемов работ, различных и обладающих разным набором потребительских свойств, неизбежно ведет к отказу от участия в торгах лиц, заинтересованных в выполнении определенных работ, оказании определенных услуг, приводит к сокращению числа претендентов, заинтересованных каждый в своем наборе товаров, работ (услуг), и ограничивает конкуренцию.

Перечисленные в аукционной документации работы представлены на разных товарных рынках, на каждом из которых имеется круг потенциальных участников торгов, готовых выполнить эти работы.

Таким образом, действия Заказчика торгов - МКУ «УДИБ», связанные с разработкой и утверждением аукционной документации содержат признаки нарушения Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» поскольку формирование технического задания приводит к ограничению количества участников. Закупаемые заказчиком товары имеют разные коды ОКПД и относятся к разным группам товаров, технологически и функционально не связанных между собой, что не соответствует требованиям антимонопольного законодательства, а именно части 1 и 3 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Объединение в один лот различных по функциональным характеристикам услуг влечет ограничение конкуренции при проведении торгов, поскольку сокращает число хозяйствующих субъектов, которые могут принять участие в торгах по отдельным работам.

Включение в состав одной закупки технологически и функционально различных работ (услуг) делает невозможным участие в электронном аукционе организаций, заинтересованных в оказании только в одной конкретной услуги, например, обслуживание фонтанов или озеленение, а также ограничивает доступ к участию в электронном аукционе субъектам малого и среднего предпринимательства.

С учетом вышеизложенного в действиях МКУ «УДИБ» имеются признаки нарушения части 1, части 3 статьи 17 Закона о защите конкуренции, выразившегося во включении в состав одного лота при проведении аукциона на право заключения муниципального контракта на выполнение работ по текущему содержанию объектов озеленения и благоустройства города Красноярск в 2016 году, технологически и функционально не связанных работ, укрупнении лота (выполнение работ во всех районах города), что повлекло (могло повлечь) недопущение конкуренции при проведении торгов.

В рамках рассмотрения антимонопольным органом были опрошены потенциальные участники аукциона на предмет о причинах неучастия в аукционе (муниципальный заказ № 01193000019815001926) на право заключения муниципального контракта «на выполнение работ по текущему содержанию объектов озеленения и благоустройства города Красноярск 2016 года»

Результаты опроса:

Опрошенные респонденты не приняли участие в аукционе по следующим причинам:

отсутствие интереса - 2;

объединение в один лот разных видов деятельности -2;

отсутствие материальной, технической возможности, отсутствие квалифицированных кадров -2;

большой размер обеспечения (задаток) - 1;

большой объем работ — 1.

Результаты показали, что формирование лота таким образом ограничило права потенциальных участников на участие в аукционе.

Анализ аукционной документации, результатов аукциона позволяет сделать вывод о том, что для того чтобы осуществить организацию работ (услуг), одному участнику закупки необходимо будет задействовать дополнительные трудовые и финансовые ресурсы, с учетом того, что такой возможностью обладают не все потенциальные участники закупки поскольку для выполнения работ по содержанию объектов благоустройства требуется большое количество специализированной техники: подметальные машины, поливочные машины, мусоровозы, по содержанию объектов озеленения требуются поливочные машины, косилки, т. д. Для выполнения работ, связанных с содержанием фонтанов требуются квалифицированные специалисты,

обладающие определенными знаниями.

Согласно «Общероссийскому классификатору видов экономической деятельности» (утв. Приказом Росстандарта от 31.01.2014 № 14-ст) деятельность по благоустройству ландшафта, включающая в себя: закладку, обработку и обслуживание: парков и садов для частных и общественных жилых домов, общественных и нежилых зданий (школ, больниц, административных зданий, церковных зданий и т.п.), городских территорий (парков, городских зеленых зон, кладбищ и т.п.), зеленых зон вдоль транспортных магистралей (дорог, железнодорожных и трамвайных линий, водных путей, портов), промышленных и торговых зданий, зеленых зон зданий (сады на крышах, озеленение фасадов, внутренних помещений), спортивных площадок, игровых площадок, зон отдыха, полей для гольфа и прочих мест для развлечений и отдыха, стационарных и проточных водных пространств (водоемов, прудов, плавательных бассейнов, рвов, водных трасс, заводских сточных систем) отнесена к деятельности, имеющей код ОКВЭД 81.30.

Деятельность по сбору отходов отнесена к деятельности, имеющей код ОКВЭД 38.1.

В соответствии с информацией, представленной Департаментом городского хозяйства, ранее до 2013 года работы по озеленению и работы по содержанию фонтанов выполнялись на основании отдельных договоров, заключенных с разными контрагентами.

Перечисленные в аукционной документации работы представлены на разных товарных рынках, на каждом из которых имеется круг потенциальных участников торгов, готовых выполнить эти работы.

Проанализировав работы, Комиссия Красноярского УФАС России пришла к выводу о том, что работы:

- по очистке тротуаров от снега - и уход за газонами;
- посадка цветников однолетников и очистка урн;
- ремонт скамеек и посадка деревьев;
- стрижка живой изгороди и утилизация отходов;
- техническое обслуживание насосных агрегатов и очистка дороги от снега, технологически и функционально не связаны между собой.

Заказчик объединил в один лот услуги, оказываемые на нескольких территориях, удаленных друг от друга (все районы города Красноярска).

Кроме того, в состав одного лота включены лицензируемые (сбор и вывоз отходов) и нелицензируемые виды деятельности (озеленение, содержание фонтанов).

Таким образом, МКУ «УДИБ» разработало и утвердило аукционную документацию, ограничивающую доступ к участию в торгах неопределенному кругу субъектов предпринимательской деятельности и создало условия для наступления последствий в виде ограничения конкуренции на торгах и на рынках оказания услуг по озеленению, благоустройству территорий, поскольку обладая индивидуально-определенными свойствами, каждый вид вышеуказанных услуг (работ), а также иных услуг (работ), включенных в описание объекта закупки, привлекает к торгам специфический круг хозяйствующих субъектов.

В результате вышеуказанных действия по формированию лота ограничен доступ хозяйствующих субъектов на рынок содержания объектов благоустройства, создан безальтернативный порядок осуществления работ по содержанию объектов благоустройства, поскольку последние три года только МУП «УЗС» является подрядчиком по данному виду работ, и соответственно устранена конкуренция на указанном рынке.

На момент вынесения решения муниципальный контракт исполнен в полном объеме.

МКУ «УДИБ» разместило муниципальный заказ на право заключения муниципального контракта на выполнение работ по текущему содержанию объектов благоустройства города Красноярска в 2017 году отдельно на содержание фонтанов и содержание объектов благоустройства.

Учитывая совокупность доказательств Красноярское УФАС России пришло к выводу о наличии в действиях МКУ «УДИБ» нарушения части 1 и части 3 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Коллегией в рамках рассмотрения жалобы МКУ «УДИБ» приходит к следующим выводам.

В соответствии с частью 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.

Согласно части 3 статьи 17 Закона о защите конкуренции наряду с установленными частями 1 и 2 статьи 17 запретами при проведении торгов, запроса котировок, запроса предложений в случае закупок

товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд запрещается ограничение конкуренции между участниками торгов, участниками запроса котировок, участниками запроса предложений путем включения в состав лотов товаров, работ, услуг, технологически и функционально не связанных с товарами, работами, услугами, поставки, выполнение, оказание которых являются предметом торгов, запроса котировок, запроса предложений.

Комиссией Красноярского УФАС правомерно установлено, что заказчик объединил в один лот услуги, оказываемые на нескольких территориях, удаленных друг от друга, в разное время года, в состав одного лота включены лицензируемые и нелицензируемые виды деятельности, а также работы представлены на разных товарных рынках, технологически и функционально не связанных между собой.

Кроме того, опрос проведенный Красноярским УФАС России в рамках рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства показал, что имеется круг потенциальных участников торгов, готовых выполнить эти работы, при проведении торгов по отдельным лотам.

Позиция, изложенная в решении Красноярского УФАС, подтверждается существующей правоприменительной практикой:

1.

1.

5. Комиссия Владимирского УФАС России в решении от 16.05.2011 № К-3-02/2011 пришла к выводу что в действиях Управления муниципального заказа администрации города Владимира присутствует нарушение части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции, выразившиеся в разработке и утверждении документации об аукционе на право заключения муниципального контракта на выполнение работ по текущему содержанию и ремонту объектов благоустройства города Владимира в период 2010–2012 годов.

В предмет муниципального контракта вошли следующие различные виды работ технологически и функционально не связанных между собой, таких как: механизированная уборка различных объектов, содержание газонов; стрижка кустарников в живой изгороди; содержание снежной свалки; текущее содержание объектов благоустройства присоединенных территорий города Владимира, текущее содержание объектов ливневой канализации; содержание прочих объектов благоустройства и др.

Согласно указанному решению объединение в один лот различных по функциональным и технологическим характеристикам видов работ привело к укрупнению предмета аукциона, в результате чего был ограничен круг лиц, имеющих возможность принять участие в размещении муниципального заказа, в связи с чем муниципальным заказчиком не было достигнуто снижение начальной (максимальной) цены муниципального контракта, соответственно, не были достигнуты цели эффективности использования бюджетных средств.

1. Законность и обоснованность решения Владимирского УФАС России была подтверждена судебными инстанциями (дело № А11-3715/2011).

Кроме того, вышеуказанные доводы Комиссии по рассмотрению дела № 111-17-16 о нарушении антимонопольного законодательства подтверждаются сложившейся аналогичной практикой о нарушении части 1 и части 3 статьи 17 Закона о защите конкуренции в части включения в один лот технологически и функционально не связанных между собой работ: Решение Челябинского УФАС России от 23.12.2014 № 1660-с/2014, законность и обоснованность решения подтверждена вплоть до Верховного суда Российской Федерации (определение № 309-КГ16-3791), Решение Иркутского УФАС России от 24.02.2015 № 64, законность и обоснованность решения подтверждена вплоть до Верховного суда Российской Федерации (определение № 302-КГ16-9234), Решение Челябинского УФАС России от 14.02.2015 № К-1745/15, законность и обоснованность решения подтверждена вплоть до Верховного суда Российской Федерации (определение № 605-КГ16-19693), Решение Башкортостанского УФАС России от 02.12.2015 № К-1660/15, законность и обоснованность решения подтверждена вплоть до Верховного суда Российской Федерации (определение № 305-КГ17-1862).

Таким образом, Коллегия приходит к выводу, что решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Красноярскому краю от 15.03.2017 № 111-17-16 принято с учетом требований Закона о защите конкуренции, соответствует практике его применения, не нарушает единообразие применения антимонопольного законодательства антимонопольными органами.

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

РЕШИЛА:

Оставить жалобу Муниципального казенного учреждения города Красноярска «Управление дорог, инфраструктуры и благоустройства» на решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Красноярскому краю от 15.03.2017 № 111-17-16 без удовлетворения.