



Московская область
Решение Московского УФАС России от 28 января 2019 года № БН

РЕШЕНИЕ и ПРЕДПИСАНИЕ по делу № 1-00-102/77-19 о нарушении процедуры торгов и порядка заключения договоров

По делу № 1-00-102/77-19

Принято
Управлением Федеральной антимонопольной службы по Москве

ООО «ФКГ Развитие 2000»

Улица Посьетская, дом 23 А, помещение 3, г. Владивосток, 690090

ООО «РТ-Комплектимпекс»,

1-ый Нагатинский пр-д, д. 10, строение 1, г. Москва, 115230

ООО «ЭТП»

ул. Достоевского, д. 66, г. Казань, 420097

РЕШЕНИЕ

по делу № 1-00-102/77-19 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

21.01.2019 г. Москва

Комиссия Московского УФАС России по рассмотрению жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров (далее - Комиссия) в составе:

рассмотрев в открытом заседании жалобу общества «ФКГ Развитие 2000» (далее – заявитель) на действия ООО «РТ- Комплектимпекс» при проведении запроса предложений в электронной форме без квалификационного отбора на право заключения договора на оказание услуг по разработке учебно-методических материалов по программам повышения квалификации и переподготовки в соответствии с требованиями Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (реестровый № 31807235605), в соответствии со статьей 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции),

Установила:

В адрес Московского УФАС России поступила жалоба заявителя на действия заказчика.

Жалоба рассмотрена по правилам статьи 18.1 Закона о защите конкуренции.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 18.1 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 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее - Закон о закупках), за исключением жалоб, рассмотрение которых предусмотрено

законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Согласно части 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.

Частью 10 статьи 3 Закона о закупках предусмотрен ряд случаев, позволяющих участникам обжаловать в антимонопольный орган в порядке, установленном таким органом, действия (бездействие) заказчика при закупках товаров, работ, услуг, в их числе осуществление заказчиком закупки с нарушением требований названного закона и (или) порядка подготовки и (или) осуществления закупки, содержащегося в утвержденном и размещенном в единой информационной системе положении о закупке такого заказчика.

Жалоба заявителя мотивирована незаключением заказчиком с обществом договора по результатам проведения закупки, что предопределило состояние правовой неопределенности подателя жалобы. В связи с чем применительно к спорным правоотношениям жалоба общества мотивирована несоблюдением заказчиком принципов закупочной деятельности, установленных в части 1 статьи 3 Закона о закупках.

Комиссия Управления по результатам рассмотрения жалобы заявителя приняла решение о признании ее обоснованной ввиду следующего.

Как следует из материалов дела, заказчиком в единой информационной системе опубликовано извещение о проведении запроса предложений в электронной форме без квалификационного отбора на право заключения договора на оказание услуг по разработке учебно-методических материалов по программам повышения квалификации и переподготовки в соответствии с требованиями Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Протоколом от 17 декабря 2018 года единственная заявка заявителя признана соответствующей требованиям документации, однако заказчиком процедура была признана несостоявшейся, так как требованиям документации о закупке соответствует только одна заявка, поданная на участие в запросе предложений и принято решение о проведении повторной процедуры.

Незаключение заказчиком с заявителем договора и явилось основанием для обращения общества в антимонопольный орган.

Согласно ч. 1 ст. 2 Закона о закупках названный закон устанавливает, что при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также принятыми в соответствии с ними и утвержденными с учетом положений части 3 настоящей статьи правовыми актами, регламентирующими правила закупки.

Положение о закупке является документом, который регламентирует закупочную деятельность заказчика и должен содержать требования к закупке, в том числе порядок подготовки и проведения процедур закупки (включая способы закупки) и условия их применения, порядок заключения и исполнения договоров, а также иные связанные с обеспечением закупки положения (ч. 2 ст. 2 Закона о закупках).

В соответствии с п. 6.4.1 Единого положения о закупке государственной корпорации «Ростех», к которому заказчик присоединился (далее – Положение в редакции № 5 от 25.06.2018) запрос предложений является конкурентным способом закупки, проводимым в форме торгов, при котором победителем закупки признается участник, заявка на участие в закупке которого в соответствии с критериями, определенными в документации о закупке, наиболее полно соответствует требованиям документации о закупке и содержит лучшие условия поставки продукции.

В соответствии с п. 6.4.4. Положения по итогам запроса предложений у победителя и заказчика возникает обязанность по заключению договора.

В соответствии с п. 14.8.5 Положения, регламентирующего порядок проведения запроса предложений, по результатам открытия доступа к поданным заявкам процедура закупки признается несостоявшейся в случаях, если не подано ни одной заявки или по окончании срока подачи заявок подана только одна заявка. Последствия признания процедуры закупки несостоявшейся по указанным основаниям установлены в п. 11.8.6, 11.8.8 Положения соответственно.

Указанное основание признания конкурентной закупки несостоявшейся предусмотрено в п. 11.8.1 (8) Положения о закупках, в соответствии с которым закупка признается несостоявшейся, если по окончании срока подачи заявок на конкурентный способ закупки подана только одна заявка.

При этом, последствия признания закупки несостоявшейся по указанному основанию определены в п. 11.8.8, в соответствии с которым в случае признания конкурентной закупки несостоявшейся по основанию, указанному в п. 11.8.1 (8) Положения, заказчик проводит рассмотрение заявки и участника процедуры закупки на соответствие всем установленным требованиям в общем порядке согласно подразделам 12.8, 13.8, 14.9, 15.8 Положения соответственно.

В настоящем случае, следует применять п. 14.9 Положения, поскольку процедура проводилась в виде запроса предложений.

Условия п. 14.9 Положения регламентируют порядок рассмотрения заявок и допуск к участию в закупке.

В настоящем случае, как следует из материалов дела, заказчиком была осуществлена процедура рассмотрения заявки заявителя, поскольку в протоколе заказчик отразил, что заявка заявителя признана соответствующей требованиям документации, однако заявитель не был признан победителем конкурентной процедуры и договор с ним заказчиком не был заключен.

В связи с чем Комиссия Управления отклоняет доводы заказчика об отсутствии у него обязанности по завершению процедуры в соответствии с условиями раздела 14.10 Положения заказчика о закупках ввиду признания закупки несостоявшейся.

Гражданское законодательство основывается на признании равенства участников регулируемых им отношений (часть 1 статьи 1 ГК РФ).

Согласно части 1 статьи 8 ГК РФ гражданские права и обязанности возникают из оснований, предусмотренных законом и иными правовыми актами, а также из действий граждан и юридических лиц.

В случае выражения (реализации) волеизъявления на возникновение гражданских прав и обязанностей в рамках правоотношений, урегулированных нормами ГК РФ, выбранная форма реализации должна соответствовать всем предусмотренным законом требованиям к содержанию этих правоотношений. Из приведенного выше следует, что лицо, реализуя свои субъективные права в урегулированных законом правоотношениях, должно соблюдать все предусмотренные законом требования к их реализации. При этом волеизъявление на реализацию прав в конкретном правоотношении будет регулироваться нормами права, предусмотренными для данного правоотношения, вне зависимости от того, как оно названо.

Положения закупочной документации однозначно определяют проведенную заявителем процедуру в качестве торгов в контексте гражданского и антимонопольного законодательства.

Согласно ч. 4 ст. 447 ГК РФ торги (в том числе электронные) проводятся в форме аукциона, конкурса или в иной форме, предусмотренной законом. В этой связи положения ГК РФ, регулирующие проведение торгов, в полной мере применяются к иным торгово-закупочным процедурам, основанным на конкурентном отборе контрагента, предложение которого в наибольшей степени удовлетворяет потребностям заказчика.

Оценка положений закупочной документации позволяет прийти к выводу, что проведенная заявителем процедура удовлетворяет понятию «торги» в контексте гражданского и антимонопольного законодательства и потому возлагает на него обязанности, предусмотренные действующим гражданским законодательством.

Оценивая положения Закупочной документации, следует признать, что она содержит все сведения, предусмотренные ч. 2 ст. 448 ГК РФ.

Указанная документация размещена в открытом доступе для неопределенного круга лиц и содержит сведения о начальной цене договора, способе обеспечения обязательств, способе определения победителя (включая порядок оценки заявок и порядок заключения договора), особенностях исполнения обязательств по контракту, требования к участникам, то есть содержит информацию, предусмотренную частями 2, 3 статьи 448 ГК РФ.

Приложением № 2 к Информационной карте документации предусмотрен алгоритм (порядок) оценки заявок, определения предложения, наиболее удовлетворяющего потребностям заказчика в соответствии с утвержденным им порядком оценки. Закупочной документацией предусмотрены требования к квалификации, опыту участников, что свидетельствует об осуществлении заказчиком выбора участника и предложения, наиболее удовлетворяющих его потребностям, исходя из стоимостных и нестоимостных критериев. Таким образом, следует признать, что проведенная заказчиком процедура полностью удовлетворяет положениям о конкурсе как о форме торгов, предусмотренной гражданским законодательством.

В связи с чем, процедура закупки подлежит завершению по правилам ч. 1 ст. 447 ГК РФ. В системе действующего правового регулирования при проведении конкурентного отбора контрагента является недопустимым наличие у одного субъекта исключительно прав, у другого — исключительно обязанностей.

Принципу стабильности и определенности положение общества в правоотношениях с заказчиком не отвечает. Так, например, в случае уклонения общества от заключения договора с заказчиком участник может быть включен в реестр недобросовестных поставщиков. В то же время заказчик оставляет за собой право отказаться от заключения договора с победителем без принятия на себя какой-либо ответственности.

Ввиду указанных обстоятельств, Комиссия Управления пришла к выводу, что проведенная заявителем процедура соответствует правовой природе торгов, и, как следствие, заключение договора по ее итогам является обязательным.

В соответствии с п. 2 ст. 432 ГК РФ договор заключается посредством направления оферты (предложения заключить договор) одной из сторон и ее акцепта (принятия предложения) другой стороной.

Подача обществом заявки на участие в торгах в настоящем случае является акцептом оферты в контексте ст. 438 ГК РФ, поскольку согласно п. 1 ст. 438 ГК РФ акцептом признается ответ лица, которому адресована оферта, о ее принятии.

Акцепт должен быть полным и безоговорочным. Поскольку подача заявки на участие в торгах является акцептом оферты, при том, что заявка соответствует всем требованиям закупочной документации, у заказчика (организатора торгов) возникает обязанность заключить контракт с единственным участником на условиях, предусмотренных документацией о торгах. Положениями ч. 5 ст. 447 ГК РФ определены случаи, в которых торги признаются несостоявшимися.

Однако правовые последствия такого признания упомянутой нормой права не установлены.

Вместе с тем, исходя из общих начал гражданского законодательства (ч. 3 ст. 1, ст. 10 ГК РФ) можно сделать вывод о том, что признание торгов несостоявшимися является их конечным результатом только в случае отсутствия поданных заявок на участие в таких торгах либо в случае отказа в допуске к участию в торгах всем потенциальным претендентам, поскольку в упомянутых случаях такое признание не влечет за собой никаких правовых последствий и неспособно привести к нарушению либо ущемлению чьих-либо гражданских прав.

Однако в случае признания торгов несостоявшимися в связи с тем, что в названных торгах принимал участие только один участник, вести речь об отсутствии правовых последствий проведения таких торгов не представляется возможным.

Обратное приведет к нарушению законодательно закрепленного принципа равенства участников гражданских правоотношений (ч. 1 ст. 1 ГК РФ).

Из приведенного следует, что довод заказчика о том, что он вправе не заключать договор, поскольку закупка признана несостоявшейся, подлежит отклонению, поскольку конечным результатом торгов, даже признанных несостоявшимися, при условии соответствия поданной единственным участником заявки требованиям закупочной документации, является заключение с этим участником контракта по результатам таких торгов.

Названный правовой подход соответствует судебной практике (дела №№ А40-178332/18-120-2097, А40-146101/13, А40-124169/15, А40-163328/15, А40-164411/15, А40-124169/15, А40-134436/17).

Оценивая положения закупочной документации, Комиссия соглашается с Заявителем, что действия заказчика по отказу от заключения договора и завершения процедуры нарушает баланс частных и публичных интересов, законодательно закрепленный принцип равенства участников гражданских правоотношений, поскольку создает необоснованные преимущества для заказчика, обладающего правом немотивированно отказаться от заключения договора с участником закупки.

В этой связи Комиссия приняла решение о признании жалобы Заявителя обоснованной.

Комиссия, руководствуясь частью 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции,

Решила:

1. Признать жалобу ООО «ФКГ Развитие 2000» (ИНН: 2536185237) на действия ООО «РТ-Комплектимпекс» (ИНН: 7704756043) при проведении закупки обоснованной.
2. Признать в действиях ООО «РТ-Комплектимпекс» нарушение пункта 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках.
3. Выдать ООО «РТ-Комплектимпекс» обязательное для исполнения предписание об устранении выявленных нарушений.

Настоящее решение может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня его принятия.

ООО «ФКГ Развитие 2000»

Улица Посьетская, дом 23 А, помещение 3, г. Владивосток, 690090

ООО «РТ-Комплектимпекс»,

1-ый Нагатинский пр-д, д. 10, строение 1, г. Москва, 115230

ООО «ЭТП»

ул. Достоевского, д. 66, г. Казань, 420097

ПРЕДПИСАНИЕ

по делу № 1-00-102/77-19 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

21.01.2019 г. Москва

Комиссия Московского УФАС России по рассмотрению жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров (далее - Комиссия) в составе:

руководствуясь пунктом 3.1 части 1 статьи 23 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», на основании своего решения от 21.01.2019 по делу № 1-00-102/77-19,

Предписывает:

ООО «РТ- Комплектимпекс» при проведении запроса предложений в электронной форме без квалификационного отбора на право заключения договора на оказание услуг по разработке учебно-методических материалов по программам повышения квалификации и переподготовки в соответствии с требованиями Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (реестровый № 31807235605), устранить допущенное нарушение, а именно:

1. Заказчику завершить процедуры закупок в соответствии с требованиями части 1 статьи 447 Гражданского кодекса Российской Федерации, Положением о закупках, Закупочной документации с учетом решения Московского УФАС России от 21.01.2019 по делу № 1-00-102/77-19.
2. Заказчику исполнить настоящее предписание в срок до 28.02.2019.
3. Заказчику о выполнении настоящего предписания сообщить в адрес Московского УФАС России в срок до 06.03.2019 с приложением подтверждающих документов.

Настоящее предписание может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня его выдачи.

Примечание:

1. За невыполнение в установленный срок законного предписания антимонопольного органа статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность.
2. Привлечение к ответственности, предусмотренное законодательством, не освобождает от обязанности исполнить предписание антимонопольного органа.