

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Самарской области (далее – Самарское УФАС России) по рассмотрению жалобы в порядке, предусмотренном статьей 18.1 Федерального закона от 26.07.2006г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», в составе: руководителя Самарского УФАС России <...>, начальника отдела контроля финансовых рынков и природных ресурсов <...>, специалиста-эксперта отдела контроля финансовых рынков и природных ресурсов <...> (далее – Комиссия),

рассмотрев жалобу общества с ограниченной ответственностью «Транс +» (далее – Заявитель) на действия Поволжского банка публичного акционерного общества Сбербанк (далее – Заказчик, Банк) при проведении аукциона в электронной форме, участниками которого могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства, на право оказания услуг транспортного обеспечения (извещение № 31908715296, <http://zakupki.gov.ru>; процедура ПББ2019-0273(АСМП), <http://utp.sberbank-ast.ru>) (далее – Аукцион),

в присутствии представителей: от ООО «Транс +» – <...> (доверенность); от Поволжского банка ПАО Сбербанк – <...> (доверенность),

в соответствии со статьей 18.1 Федерального закона от 26.07.2006г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

04.02.2020г. в Самарское УФАС России посредством формы обратной связи поступила жалоба ООО «Транс +» на действия Поволжского банка ПАО Сбербанк при проведении Аукциона.

Указанная жалоба принята к рассмотрению в порядке, предусмотренном статьей 18.1. Закона о защите конкуренции, о чем уведомлен Заявитель, Заказчик в соответствии с частью 11 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции.

Согласно доводам жалобы, Конкурсной комиссией Поволжского банка ПАО Сбербанк неправомерно принято решение по результатам проведенной процедуры.

Заявитель считает, что решение Заказчика незаконно, необоснованно и подлежит отмене.

Поволжский банк ПАО Сбербанк просил отказать в удовлетворении жалобы Заявителя, указывая на правомерность своих действий при проведении Аукциона. Представил документы и сведения согласно уведомлению Самарского УФАС России от 06.02.2020г. № 1181/7.

11.02.2020г. Заказчиком в Самарское УФАС России направлено ходатайство от 11.02.2020г. № б/н об отложении рассмотрения дела.

Выслушав доводы сторон, изучив материалы жалобы, Комиссия Самарского УФАС России установила следующее.

25.12.2019г. Заказчиком на официальном сайте единой информационной системы в сфере закупок в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» <http://zakupki.gov.ru> (далее – ЕИС) размещено извещение № 31908715296 о проведении Аукциона. Действующая редакция вышеуказанного извещения размещена в ЕИС: 21.01.2020г. Указанное извещение также размещено Заказчиком на сайте электронной площадки закрытого акционерного общества «Сбербанк – Автоматизированная система торгов» (ЗАО «Сбербанк – АСТ», ЭТП) (процедура ПБ52019-0273(АСМП)). Актуальная документация по Аукциону (далее – Документация о закупке) размещена в ЕИС: 21.01.2020г.

В соответствии с частью 1 статьи 2 Федерального закона от 18.07.2011г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон о закупках) 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 (далее – Положение о закупке).

В силу части 2 статьи 2 Закона о закупках 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.

Комиссией Самарского УФАС России установлено, что действующая на момент размещения извещения редакция Положения о закупках ПАО Сбербанк (редакция № 2, с изменениями № 1 от 21.03.2019г.) (№ 1120004307), утвержденного решением Наблюдательного совета ПАО Сбербанк от 13.08.2018 № 19, размещена в ЕИС: 22.03.2019г.

Таким образом, Заказчик при осуществлении закупочной деятельности обязан руководствоваться Законом о закупках и Положением о закупке.

21.01.2020г. Заказчиком в ЕИС размещен Протокол от 21.01.2020г. № 03-2020-1

заседания Конкурсной комиссии Поволжского Банка ПАО Сбербанк по закупке товаров, выполнению работ, оказанию услуг (№ 31908715296-01) о результатах рассмотрения первых частей заявок, согласно которому по результатам рассмотрения первых частей заявок принято решение допустить следующие заявки до проведения Аукциона и рассмотрения вторых частей заявок участия в подаче ценовых предложений: 1) заявка № 3370; 2) заявка № 6551.

23.01.2020г. Заказчиком в ЕИС размещен Протокол от 23.01.2020г. № б/н сопоставления предложений о цене (№ 31908715296-02).

31.01.2020г. Заказчиком в ЕИС размещен Протокол от 30.01.2020г. № 06-2020-4 заседания Конкурсной комиссии Поволжского Банка ПАО Сбербанк по закупке товаров, выполнению работ, оказанию услуг (№ 31908715296-03) о рассмотрении вторых частей заявок, согласно которому на соответствие требованиям Документации о закупке рассмотрены вторые части заявок на участие в закупке: 1) заявка № 3370 – соответствует; 2) заявка № 6551 – не участвовала в торгах. В соответствии с пунктом 9.3.3 Положения о закупке принято решение признать Аукцион не состоявшимся в связи с тем, что в течение 1 (одного) часа с момента начала Аукциона: подано предложение о цене лота только от одного участника, заявка которого соответствует требованиям Документации о закупке. По результатам рассмотрения вторых частей заявок принято решение допустить до рассмотрения и сопоставления ценовых предложений, поданных участниками в ходе проведения торгов, заявку № 3370 участника ООО «Транс +».

31.01.2020г. Заказчиком в ЕИС размещен Протокол от 30.01.2020г. № 06-2020-5 заседания Конкурсной комиссии Поволжского Банка ПАО Сбербанк по закупке товаров, выполнению работ, оказанию услуг (№ 31908715296-04) о подведении итогов, согласно которому на основании пункта 4.1.13 Положения о закупке Конкурсная комиссия приняла решение провести новую закупочную процедуру.

Гражданское законодательство основывается на признании равенства участников регулируемых им отношений (часть 1 статьи 1 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994г. № 51-ФЗ (далее – ГК РФ)).

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

В силу пункта 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются принципом равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

Право заказчиков самостоятельно определять способы и особенности проведения закупочных процедур прямо предусмотрено статьей 2 Закона о закупках.

Согласно пункту 2.1.1 Положения о закупке в закупочной деятельности Банк применяет следующие конкурентные способы закупок: конкурс, электронный аукцион, запрос предложений, запрос котировок.

В соответствии с пунктом 2.1.3 Положения о закупке электронный аукцион – это форма торгов, при которой победителем электронного аукциона признается лицо, заявка которого соответствует требованиям, установленным документацией, и которое предложило наиболее низкую цену договора путем снижения начальной (максимальной) цены договора, указанной в извещении о проведении аукциона, на установленную в документации величину.

Таким образом, Заказчик установил, что процедура Аукциона является торгами в соответствии со статьями 447 – 449 ГК РФ.

Порядок осуществления конкурентной закупки установлен статьей 3.2 Закона о закупках.

Договор по результатам конкурентной закупки заключается не ранее чем через десять дней и не позднее чем через двадцать дней с даты размещения в единой информационной системе итогового протокола, составленного по результатам конкурентной закупки (часть 15 статьи 3.2 Закона о закупках).

Согласно пункту 4.1.13 Положения о закупке, пункту 3.13 Документации о закупке при признании закупочной процедуры несостоявшейся Банк вправе принять одно из следующих решений:

- о проведении новой закупочной процедуры;
- об использовании иного способа закупки;
- о рассмотрении единственной соответствующей требованиям документации заявки участника, с возможным заключением договора с этим участником по цене и на условиях, предложенных этим участником (в том числе на условиях, определённых по итогам переговоров с ним), но не выше начальной (максимальной) стоимости по данной закупочной процедуре, и на условиях, не хуже заявленных Банком при открытии данной закупочной процедуры;
- об отказе от проведения закупки.

Закон о закупках не регламентирует действия заказчиков по результатам признания процедуры несостоявшейся и предоставляет им свободу выбора. Закупка признается таковой, если фактически не удалось добиться определения поставщика на конкурентных началах.

Исходя из смысла части 1 статьи 2 Закона о закупках Положение о закупке не является единственным правовым актом, регламентирующим деятельность Банка.

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.

Положения Документации о закупке однозначно определяют рассматриваемую процедуру в качестве торгов в контексте гражданского и антимонопольного законодательства.

Согласно части 4 статьи 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 проведенный Аукцион удовлетворяет понятию «торги» в контексте гражданского и антимонопольного законодательства и потому возлагает на него обязанности, предусмотренные действующим гражданским законодательством.

Положения Документации о закупке содержат все сведения, предусмотренные частями 2, 3 статьи 448 ГК РФ. Таким образом, следует признать, что проведенная Банком процедура полностью удовлетворяет положениям об аукционе как о форме торгов, предусмотренной гражданским законодательством.

В связи с чем, процедура закупки подлежит завершению по правилам части 1 статьи 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 единственным участником без принятия на себя какой-либо ответственности.

Ввиду указанных обстоятельств, Комиссия Самарского УФАС России

приходит к выводу, что проведенная Заказчиком процедура соответствует правовой природе торгов, и, как следствие, заключение договора по ее итогам является обязательным.

В соответствии с пунктом 2 статьи 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 Аукционе (торгах) в настоящем случае является акцептом оферты в контексте статьи 438 ГК РФ, поскольку согласно пункту 1 статьи 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 Документации о закупке, у Заказчика возникает обязанность заключить контракт с единственным участником на условиях, предусмотренных Документацией о закупке.

Положениями части 5 статьи 447 ГК РФ определены случаи, в которых торги признаются несостоявшимися. Однако правовые последствия такого признания упомянутой нормой права не установлены.

Из положений части 4 статьи 447 ГК РФ не следует, что при проведении торгов в форме Аукциона у организатора (Заказчика) отпадает обязанность по заключению договора с победителем.

Вместе с тем, исходя из общих начал гражданского законодательства (часть 3 статьи 1, статья 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 (часть 1 статьи 1 ГК РФ).

Из приведенного следует, что довод Банка о том, что он вправе в соответствии с Положением о закупке и Документацией о закупке не заключать договор с Заявителем, поскольку закупка признана

несостоявшейся, подлежит отклонению, поскольку конечным результатом торгов, даже признанных несостоявшимися, при условии соответствия поданной участником заявки требованиям Документации о закупке, является заключение с этим участником контракта по результатам таких торгов.

Предусмотренный Заказчиком в Положении о закупке механизм нарушает баланс частных и публичных интересов, законодательно закрепленный принцип равенства участников гражданских правоотношений, поскольку создает необоснованные преимущества для Банка, обладающего правом немотивированного отказа от заключения договора с участником закупки.

Таким образом, обобщая вышеизложенное, по результатам проведения конкурентной закупки Банк, в соответствии с нормами гражданского и антимонопольного законодательства, обязан заключать договор с победителем или единственным участником, заявка которого соответствует требованиям Документации о закупке.

Разрабатываемые заказчиками со специальной правосубъектностью положения о закупках не могут и не должны противоречить действующему законодательству, а право заказчиков устанавливать особенности проведения закупочных процедур не освобождает их от необходимости соблюдения действующего законодательства, прав и законных интересов участников как более слабой стороны в правоотношениях.

Таким образом, Конкурсной комиссией Поволжского банка ПАО Сбербанк допущены нарушения пункта 2 части 1 статьи 3, части 15 статьи 3.2 Закона о закупках при организации и проведении аукциона в электронной форме, участниками которого могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства, на право оказания услуг транспортного обеспечения (извещение № 31908715296, <http://zakupki.gov.ru>; процедура ПВБ2019-0273(АСМП), <http://utp.sberbank-ast.ru>).

На основании изложенного, доводы, указанные в жалобе ООО «Транс +» признаются Комиссией Самарского УФАС России обоснованными.

По итогам проведения процедуры, закупка признана несостоявшейся. При этом из протоколов по итогам рассмотрения вторых частей заявок участников и итогов процедуры следует и подтверждается представленными материалами, что Конкурсной комиссией Заказчика не присваивались статусы участникам, в том числе статус «проигравшего».

Учитывая установленные нарушения порядка организации и проведения Аукциона, Комиссией Самарского УФАС России принято решение о выдаче предписания, предусмотренного пунктом 3.1 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции.

На основании вышеизложенного, руководствуясь частью 20 статьи 18.1

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ООО «Транс +» на действия Поволжского банка ПАО Сбербанк при проведении аукциона в электронной форме, участниками которого могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства, на право оказания услуг транспортного обеспечения (извещение № 31908715296, <http://zakupki.gov.ru>; процедура ПВБ2019-0273(АСМП), <http://utp.sberbank-ast.ru>) обоснованной.
2. Признать в действиях Поволжского банка ПАО Сбербанк нарушение требований, установленных пунктом 2 части 1 статьи 3, частью 15 статьи 3.2 Федерального закона от 18.07.2011г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».
3. Выдать обязательное для исполнения предписание об устранении допущенных при проведении Аукциона нарушений.