

## РЕШЕНИЕ

по делу № 16-01-18.1-04/445

«25» июля 2016 года

гор. Волгоград

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Волгоградской области по рассмотрению жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров (далее – комиссия), в составе:

А.В. Гаджиевой – председателя комиссии, заместитель руководителя управления;

Е.С. Донецкова – члена комиссии, государственного инспектора отдела контроля монополистической деятельности и торговли управления;

О.В. Дубровской – члена комиссии, государственного инспектора отдела контроля монополистической деятельности и торговли управления,

изучив в соответствии со ст. 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) жалобу АО «ВолгоградНИИгипрозем» (далее – заявитель) на действия (бездействие) заказчика АО «Газпром газораспределение Волгоград» (далее также – заказчик) при проведении закупки товаров, работ, услуг в соответствии с положениями Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон о закупках),

с участием в заседании комиссии:

представителя заявителя, – АО «ВолгоградНИИгипрозем», – Получанкина О.В., по доверенности от 25.07.2016,

представителей заказчика, – АО «Газпром газораспределение Волгоград», – Разборовой Д.В., по доверенности от 25.07.2016; Косьяненко С.В., по доверенности от 25.07.2016,

УСТАНОВИЛА:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Волгоградской области (далее – Волгоградское УФАС России) 15.07.2016 поступила жалоба АО «ВолгоградНИИгипрозем» (вх. № 6597) на действия заказчика – АО «Газпром газораспределение Волгоград» при проведении закупки товаров, работ, услуг в соответствии с положениями Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» в форме открытого запроса предложений в электронной форме на проведение работ землеустроительных и кадастровых.

Заявитель выражает несогласие с решением закупочной комиссии о признании заявки АО «ВолгоградНИИгипрозем» не соответствующей требованиям п. 1.6.1 документации о запросе предложений и об отказе в допуске заявителя к участию в запросе предложений на основании п. 6.6.4 Положения о закупке. Заявитель также указывает, что при проведении оспариваемого запроса предложений организатором торгов допущены действия по ограничению, устранению конкуренции.

Заявитель просит комиссию антимонопольного органа обязать организатора торгов допустить АО «ВолгоградНИИГипрозем» к участию в запросе предложений, пересмотреть результаты оспариваемой закупки, опубликовать новый протокол рассмотрения заявок участников открытого запроса предложений.

В соответствии с правилами ст. 18.1 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган рассматривает жалобы на действия (бездействие) юридического лица, организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии при организации и проведении торгов, заключении договоров по результатам торгов или 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 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», за исключением жалоб, рассмотрение которых предусмотрено законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (п. 1 ч. 1 ст. 18.1 Закона о защите конкуренции).

В соответствии с ч. 11 ст. 18.1 Закона о защите конкуренции, уведомление о поступлении жалобы АО «ВолгоградНИИГипрозем» и о приостановлении процедуры закупки до рассмотрения жалобы по существу (исх. № 04-22/4361 от 20.07.2016) направлено заявителю 20.07.2016 по адресу электронной почты info@giprozem-v.ru, указанному в жалобе; заказчику – по адресам электронной почты info@gazenergoinform.ru, kosianenko\_sv@vlg-gaz.ru, указанным в извещении о проведении закупки. Уведомление размещено также на сайте антимонопольного органа volgograd.fas.gov.ru.

АО «Газпром газораспределение Волгоград» разъяснена предусмотренная частью 12 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции обязанность заказчика по извещению лиц, подавших заявки на участие в закупке, о факте поступления жалобы, её содержании, месте и времени её рассмотрения.

Рассмотрение жалобы назначено на 25.07.2016, 11 часов 00 минут.

В ходе рассмотрения дела АО «Газпром газораспределение Волгоград» (заказчик), а также ООО «Газэнергоинформ» (организатор торгов) представили письменные возражения на жалобу заявителя, в которых указывают на необоснованность доводов АО «ВолгоградНИИГипрозем».

Исследовав имеющиеся в материалах дела сведения и документы, а также доводы лиц, участвующих в рассмотрении жалобы, комиссия пришла к следующим выводам относительно обстоятельств дела.

1. Извещение о проведении оспариваемой закупки № 31603803277 размещено 22.06.2016 (с изм. от 21.07.2016) на официальном сайте ЕИС в сфере закупок в информационно-телекоммуникационной сети Интернет (www.zakupki.gov.ru).

Закупка организована и проведена заказчиком с привлечением ООО «Газэнергоинформ», осуществлявшего функции организатора торгов на основании агентского договора от 31.12.2015 № А/2015/23.

Дата и время окончания подачи заявок – 01.07.2016 в 11:59 (мск). Дата и время рассмотрения заявок – 08.07.2016 в 16:00 (мск). Дата и время подведения итогов – 08.07.2016 в 17:00 (мск).

Место рассмотрения заявок – 197198, Россия г. Санкт-Петербург, пр-т Добролюбова, д.16 корп.2, литер А., Бизнес центр «Арена Холл», эт. 5-й, пом.503.

В соответствии с п. 5 протокола № 93922 рассмотрения, оценки и сопоставления заявок участников открытого запроса предложений, подведения итогов открытого запроса предложений от 08.07.2016 (размещён в ЕИС 11.07.2016) заявителю отказано в допуске к участию в запросе предложений. Основание решения: «п. 6.6.4 Положения о закупках товаров (работ, услуг) Заказчика – Заявка не соответствует требованиям п. 1.6.1 Документации о запросе предложений в части отражения цены заявки».

По результатам подведения итогов закупки между заказчиком и ГУП «Сартехинвентаризация» (признанным победителем закупки) заключён договор подряда № 7082 от 19.07.2016.

2. Исходя из п. 1 ч. 2 ст. 1 Закона о закупках данный закон устанавливает общие принципы закупки товаров, работ, услуг и основные требования к закупке товаров, работ, услуг АО «Газпром газораспределение Волгоград» (по признакам отнесения к субъектам естественной монополии). В связи с этим, АО «Газпром газораспределение Волгоград» выступает заказчиком для целей правового регулирования Закона о закупках.

В соответствии с ч. 1 ст. 1 Закона о закупках, целями регулирования указанного закона являются обеспечение единства экономического пространства, создание условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей заказчиков в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности, эффективное использование денежных средств, расширение возможностей участия юридических и физических лиц в закупке товаров, работ, услуг для нужд заказчиков и стимулирование такого участия, развитие добросовестной конкуренции, обеспечение гласности и прозрачности закупки, предотвращение коррупции и других злоупотреблений.

Согласно ч. 1 ст. 2 Закона о закупках, при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, Законом о закупках, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также принятыми в соответствии с ними и утвержденными с учётом положений ч. 3 ст. 2 Закона о закупках, правовыми актами, регламентирующими правила закупки.

Согласно п. 2 ч. 1 ст. 3 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются, в том числе, принципами равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

В соответствии с ч. 2 ст. 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.

Согласно пункту 9.4.2 Положения о закупках товаров, работ, услуг и пункту 1.4.3 Документации о закупке представляемые участниками сведения не должны быть противоречивыми и допускать двусмысленных толкований. Заявка, не соответствующая указанным требованиям, подлежит отклонению от участия в закупочной процедуре (пункт 6.6.4 Положения и пункт 1.6.1 Документации). При этом если в документах, входящих в состав Заявки на участие в закупке, имеются расхождения между обозначением сумм прописью и цифрами, то принимаются к рассмотрению сумма, указанная прописью (пункт 9.4.2 Положения).

Организатором торгов на обозрение комиссии антимонопольного органа представлены заявки, поступившие для участия в запросе предложений.

По результатам изучения содержания заявки АО «ВолгоградНИИгипрозем» комиссией Волгоградского УФАС России установлено, что заявителем в Письме о подаче Заявки указано различное предложение о цене договора, а именно: обозначая цену цифрами, Участник указал: «1 879 252,26», однако, прописью обозначена иная сумма: «один миллион восемьсот семьдесят девять двести пятьдесят два рубля 26 копеек». Соответственно, комиссия приходит к выводу об обоснованности довода о том, что организатор был обязан рассматривать в качестве предложения о цене договора сумму, изложенную прописью (пункт 9.4.2 Положения). Между тем в Коммерческом предложении (Форма 3) Участник указал цену выполнения договора, отличную от установленной в Форме 1, а именно: «1 879 252,26».

Таким образом, Участник в Форме 1 и Форме 3 указал противоречивые сведения, не позволяющие Организатору достоверно определить предложение Участника о цене договора, что нарушает требования пункта 6.6.4 Положения и пункта 1.6.1 Документации и является правомерным основанием для Отклонения заявки Общества на участие в обжалуемой закупочной процедуре.

Кроме того, комиссией установлено, что ООО «ВолгоградНИИгипрозем» указаны различные сведения относительно наименования и объёма выполняемых работ (оказываемых услуг).

Так, в Коммерческом предложении Участник указывает о том, что выполнит «топографо-геодезические работы - создание исполнительной (топографической) съемки объектов газораспределения АО «Газпром газораспределение Волгоград» общей протяженностью 133,194 км, расположенных на территории Волгоградской области», в объеме: «133,194 км». Однако в Предложении о качестве выполнения работ (оказания услуг) (Форма 4) указаны иные сведения: наименование работ: «выполнении работ по установлению границ охранной зоны объекта «Газораспределительная сеть - Газопровод высоко, среднего и низкого давления от ГРС07 и газораспределительных пунктов на территории г. Волжского, включая оборудование» в объеме: «329,763 км».

В связи с тем, что Участником указаны различные сведения, комиссия также приходит к выводу о том, что организатор был лишён возможности определить наименование и объем работ, которые ООО «ВолгоградНИИгипрозем» намерено выполнить, что не соответствует требованиям пункта 6.6.4 Положения и пункта 1.6.1

Документации и является правомерным основанием для Отклонения заявки Общества на участие в обжалуемой закупочной процедуре.

Также заявителем указаны различные сроки начала выполнения работ. В Письме о подаче Заявки ООО «ВолгоградНИИгипрозем» указало, что выполнение работ будет начато «не позднее 1 календарного дня с даты заключения Договора». Между тем в Предложении о качестве выполнения работ (оказания услуг) участником названы иные сроки: «01.09.2016 г.». Указанные противоречия не позволяет установить в какой именно срок Общество намерено начать выполнение работ, что нарушает требования пункта 6.6.4 Положения и пункта 1.6.1 Документации и также является правомерным основанием для Отклонения заявки Общества на участие в обжалуемой закупочной процедуре.

Учитывая изложенное, доводы заявителя о том, что представленная заявка соответствует требованиям закупочной документации, не соответствуют фактическим обстоятельствам проведения закупки и доказательствам, представленным комиссии Волгоградского УФАС России.

При данных обстоятельствах, применительно к п. 6.6.4 Положения о закупке и п. 1.6.1 Документации о закупке организатором данной закупки принято правомерное решение об отказе АО «ВолгоградНИИгипрозем» в допуске к участию в запросе предложений.

На основании изложенного, жалоба АО «ВолгоградНИИгипрозем» подлежит признанию необоснованной.

3. В соответствии с ч. 17 ст. 18.1 Закона о защите конкуренции, при рассмотрении жалобы по существу комиссия антимонопольного органа рассматривает обжалуемые акты и (или) действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии, уполномоченного органа и (или) организации, осуществляющей эксплуатацию сетей. В случае, если в ходе рассмотрения жалобы комиссией антимонопольного органа установлены иные нарушения в актах и (или) действиях (бездействии) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии, уполномоченного органа и (или) организации, осуществляющей эксплуатацию сетей, комиссия антимонопольного органа принимает решение с учетом всех выявленных нарушений.

Исследовав содержание протокола № 93922 рассмотрения, оценки и сопоставления заявок, комиссия приходит к выводу о нарушении требований к его составлению.

В частности, в соответствии с п. 6.6.7 Положения о закупке, п. 2.9.2.6 Документации о запросе предложений по результатам рассмотрения заявок на участие в Закупке составляется протокол рассмотрения заявок, в котором должны быть указаны сведения об Участниках Закупки, подавших Заявки на участие в Запросе предложений, решение о допуске к участию в Закупке или об отказе в допуске к участию в Закупке с обоснованием такого решения и с указанием положений настоящей Документации, которым не соответствует Участник Закупки и (или) его Заявка на участие в Закупке.

Вместе с тем, при принятии решения об отказе в допуске к участию в закупке АО

«ВолгоградНИИгипрозем», заказчиком (организатором торгов) указаны лишь положения документации, которым не соответствует заявка данного лица.

Обоснование решения в виде указание на то, что заявка не соответствует документации «...в части отражения цены заявки», не может быть признано надлежащим. Данное указание не позволяет определить существо нарушения, выявленного закупочной комиссией, и основание применения положений п. 1.6.1. документации и п. 6.6.4 Положения в рассматриваемом случае.

Кроме того, исходя из пояснений, данных представителями заказчика в заседании комиссии антимонопольного органа, основанием для отказа заявителю в допуске к участию в закупке фактически являлись также: различные сведения относительно наименования и объёма выполняемых работ; указание различных сроков начала выполнения работ. Указанные основания также подлежали указанию в протоколе рассмотрения заявок.

При данных обстоятельствах, комиссия Волгоградского УФАС России приходит к выводу о нарушении заказчиком требований ч. 1 ст. 2 Закона о закупках.

4. Из взаимосвязанных положений ч. 1 и 2 ст. 2 Закона о закупках следует, что заказчики товаров, работ, услуг обязаны руководствоваться принятыми в соответствии с законом и утверждёнными в надлежащем порядке правовыми актами, регламентирующими правила закупки.

Указанным актом в настоящем случае является Положение о закупке товаров, работ, услуг ОАО «Газпром газораспределение Волгоград» (утв. решением Совета директоров, протокол № 08/2013 от 30.12.2013).

Положение о закупке регламентирует закупочную деятельность заказчика и должно содержать, в частности, порядок проведения процедур закупки, а также порядок заключения и исполнения договоров.

В соответствии с п. 6.8.1 Положения о закупке участник, представивший заявку на участие в запросе предложений, признанную наилучшей, либо участник запроса предложений, указанный в п. 6.6.10 Положения, в течение срока, установленного документацией о запросе предложений, должен представить Заказчику подписанный им текст договора на условиях, содержащихся в документации о запросе предложений и в заявке на участие в запросе предложений.

Согласно п. 2.11.1 Документации о закупке в течение 15 календарных дней со дня опубликования итогового протокола организатор (заказчик) направляет скан-копию подписанного со своей стороны договора участнику по электронному адресу, указанному в заявке участника.

В силу п. 2.11.2 Документации о закупке в течение 3 календарных дней с даты направления организатором скан-копии договора, но не позднее 20 календарных дней со дня опубликования итогового протокола, участник обязан скан-копию договора распечатать, подписать (акцептовать оферту), отсканировать и направить организатору (заказчику).

Договор считается заключённым в день получения организатором (заказчиком) акцепта исполнителя (п. 2.11.3 Документации о закупке).

Вместе с тем, из положений статьи 1 Закона о закупках следует, что целью регулирования данного Закона является, в том числе, расширение возможностей участия юридических и физических лиц в закупке товаров, работ, услуг для нужд заказчиков и стимулирование такого участия, развитие добросовестной конкуренции, обеспечение гласности и прозрачности закупки, предотвращение коррупции и других злоупотреблений.

Для достижения названных целей участникам закупки предоставлено право в порядке, установленном антимонопольным органом, обжаловать действия (бездействие) заказчика при закупке товаров, работ, услуг (ч. 10 ст. 3 Закона о закупках).

Согласно части 4 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции обжалование действий (бездействия) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии в антимонопольный орган в порядке, установленном названной статьей, допускается не позднее десяти дней со дня подведения итогов торгов либо в случае, если предусмотрено размещение результатов торгов на сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», со дня такого размещения, за исключением случаев, предусмотренных названным Законом.

Частями 18, 19 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции предусмотрено, что со дня направления уведомления, предусмотренного частью 11 названной статьи, торги приостанавливаются до рассмотрения жалобы на действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии по существу. В случае принятия жалобы к рассмотрению организатор торгов, которому в порядке, установленном частью 11 названной статьи, направлено уведомление, не вправе заключать договор до принятия антимонопольным органом решения по жалобе. Договор, заключенный с нарушением данного требования, является ничтожным.

Следовательно, порядок заключения договора по результатам закупки, не учитывающий закрепленную в Законе о закупках и Законе о защите конкуренции процедуру административного контроля со стороны антимонопольного органа, фактически исключает применение оперативных мер, предусмотренных статьей 18.1 Закона о защите конкуренции, лишает обращение с соответствующей жалобой какого-либо юридического смысла, а потому направлено против прав участников закупки.

В силу требований статьи 10 Гражданского кодекса Российской Федерации не допускается осуществление гражданских прав исключительно с намерением причинить вред другому лицу, действия в обход закона с противоправной целью, а также иное заведомо недобросовестное осуществление гражданских прав (злоупотребление правом).

Комиссия Волгоградского УФАС России полагает, что в силу требований вышеуказанных положений действующего законодательства порядок проведения закупочных процедур не может вступать в противоречие с Законом о защите конкуренции в соответствующей части, а напротив, призван обеспечивать реализацию права на защиту в административном порядке путем установления соответствующего порядка заключения договоров по результатам закупок.

Сокращение либо исключение указанного срока направлено на снижение эффективности защиты гражданских прав. В настоящем случае, итоги закупки подведены протоколом, размещённым в ЕИС 11.07.2016, а гражданско-правовой договор по итогам закупки заключён 19.07.2016, то есть до истечения установленного законом срока для обжалования действий заказчика.

Исходя из содержания ч. 1, ч. 2 ст. 2 Закона о закупках, порядок проведения закупки и заключение договора должен соответствовать положениям Гражданского кодекса Российской Федерации, Закона о закупках, Закона о защите конкуренции, и должен обеспечивать участникам закупки возможность реализации их права на обжалование действий заказчика в антимонопольный орган в порядке, установленном ст. 18.1 Закона о защите конкуренции, ч. 10 ст. 3 Закона о закупках. Соответствующая правовая позиция изложена в Определении Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 02.02.2016 № 309-КГ15-14384 по делу № А60-28335/2014, а также в п. 12 Обзора по вопросам судебной практики, возникающим при рассмотрении дел о защите конкуренции и дел об административных правонарушениях в указанной сфере, утверждённого Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 16.03.2016.

Учитывая изложенное, комиссия антимонопольного органа приходит к выводу о нарушении АО «Газпром газораспределение Волгоград» в названной части требований ч. 1 и ч. 2 ст. 2 Закона о закупках.

5. В соответствии с ч. 20 ст. 18.1 Закона о защите конкуренции по результатам рассмотрения жалобы по существу комиссия антимонопольного органа принимает решение о признании жалобы обоснованной или необоснованной и в случае, если жалоба признана обоснованной, либо в случае установления иных не являющихся предметом обжалования нарушений принимает решение о необходимости выдачи предписания, предусмотренного пунктом 3.1 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции.

Учитывая, что заказчиком заключён гражданско-правовой договор по результатам закупки, комиссия приходит к выводу об отсутствии оснований для выдачи предписания, предусмотренного п. 3.1 ч. 1 ст. 23 Закона о защите конкуренции, которым выявленные нарушения могли бы быть устранены.

На основании изложенного, руководствуясь частью 20 статьи 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу АО «ВолгоградНИИгипрозем» на действия заказчика – АО «Газпром газораспределение Волгоград» при проведении закупки товаров работ, услуг № 31603803277 в форме открытого запроса предложений в электронной форме на проведение работ землеустроительных и кадастровых необоснованной.

2. Признать заказчика – АО «Газпром газораспределение Волгоград», нарушившим ч. 1 и 2 ст. 2 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

3. Предписание не выдавать.



Решение может быть обжаловано в течение трёх месяцев со дня его принятия в Арбитражный суд Волгоградской области.