

АО «Центральная ППК»

107078 Москва ул. Новорязанская, д. 18 стр. 22

ООО «Линкком-Сервис»

129090, Москва, Бол. Сухаревская пл., д. 9, пом. 21

ЭТП «РТС-тендер»

наб. Тараса Шевченко, д. 23-А, г. Москва, 121151

РЕШЕНИЕ

по делу № 077/01/00-209/2019 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

28.03.2019 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 ООО «Линкком-Сервис» (далее - заявитель) на действия АО «Центральная ППК» (далее - заказчик) при проведении конкурса и запроса предложений в электронной форме на право заключения договора на выполнение работ по разработке системы обеспечения бесконтактной оплаты проезда банковскими картами (реестровые №№ 31907543816, 31907629677), в соответствии с частью 2 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции

УСТАНОВИЛА:

В адрес Московского УФАС России поступили жалоба заявителя на действия заказчика при проведении указанных закупок.

Жалоба рассмотрена по правилам ст. 18.1 Закона о защите конкуренции.

Действия (бездействие) заказчиков, комиссии по осуществлению закупок по основаниям, предусмотренным пунктами 1, 4 - 6 части 10 статьи 3 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ,

услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон о закупках отдельными юридическими лицами), обжалуются в порядке, предусмотренном статьей 18.1. Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции).

Согласно части 1 пункту 10 статьи 3 Закона о закупках любой участник закупки вправе обжаловать в административном порядке осуществление заказчиком закупки с нарушением требований Закона о закупках и (или) порядка подготовки и (или) осуществления закупки, содержащегося в утвержденном и размещенном в единой информационной системе положении о закупке такого заказчика.

В свою очередь, Законом о закупках провозглашены принципы, которым должны соответствовать действия заказчика при проведении конкурентной процедуры в порядке регулирования указанного закона. К таковым относятся принцип информационной открытости, равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

Жалоба заявителя мотивирована незаключением заказчиком с обществом договоров по результатам проведения конкурентных процедур, что предопределило состояние правовой неопределенности подателя жалоб. 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 закупок 18.02.2019 опубликовано извещение о проведении открытого конкурса в электронной форме на право заключения договора на выполнение работ по разработке системы обеспечения бесконтактной оплаты проезда банковскими картами, включая оплату с использованием дебетовых систем электронных платежей, и единой транспортной картой «Стрелка» на турникетах АО «Центральная ППК», реестровый номер закупки 31907543816.

Протоколом рассмотрения заявок на участие в закупке от 06.03.2019 заявка заявителя допущена до участия в конкурентной процедуре, заявки иных участников закупки отклонены ввиду их несоответствия требованиям документации.

Протоколом подведения итогов от 06.03.2019 конкурс признан заказчиком несостоявшимся ввиду допуска к участию в закупке лишь заявки заявителя. В связи с тем, что процедура признана несостоявшейся заказчик принял решение провести новую закупку, опубликовав в единой информационной системе закупок извещение о проведении запроса предложений № 31907629677 с аналогичным предметом.

Заявитель, несогласившись с фактом проведения повторной закупки, а также незаключения с ним договора по результатам конкурса с реестровым № 31907543816, обратился в Московское УФАС России с жалобой, в которой просит восстановить его нарушенные права.

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).

Из протоколов рассмотрения заявок следует, что на участие в закупке подано 3 заявки: от общества «Программный продукт» и общества «Линкком-Сервис», ООО «АВТОПАСС». Заявки иных участников закупки, кроме заявителя, признаны заказчиком несоответствующими требованиям документации.

На основании пункта 302 Положения о закупках товаров конкурс признан несостоявшимся ввиду допуска одного участника, после чего заказчиком было принято решение о незаключении договора с заявителем.

о закупках заказчиком определены способы закупок, среди которых: конкурентные процедуры закупки в форме торгов (конкурс, аукцион) и конкурентные закупки не в форме торгов.

Так, право заказчиков самостоятельно определять способы и особенности проведения закупочных процедур прямо предусмотрено ст. 2 Закона о закупках, заказчик установил, что процедура конкурс является торгами в соответствии со статьями 447-449 ГК РФ и главой 57 названного кодекса.

Исходя из смысла части 1 статьи 2 Закона о закупках положение о закупках не является единственным правовым актом, регламентирующим деятельность заказчиков.

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.

Пунктом 1.4 Информационной карты 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.

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 Заявителя в правоотношениях с Заказчиком не отвечает.

Из положений части 4 статьи 447 ГК РФ не следует, что при проведении торгов в иной, помимо конкурса и аукциона форме, у организатора отпадает обязанность по заключению договора с победителем.

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 предусмотренный заказчиком в Положении механизм 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 в указанной части и необходимости выдачи заказчику предписания о завершении процедуры с реестровым номером 31907543816 (далее - конкурс) и об аннулировании запроса предложений с реестровым номером 31907629677 (на право заключения договора с аналогичным предметом закупки), объявленного заказчиком ввиду признания конкурса несостоявшимся, поскольку у заказчика отсутствуют правовые основания для проведения такой процедуры.

В связи с чем доводы заявителя по оспариванию положений документации при проведении заказчиком запроса предложений с реестровым номером закупки 31907629677 оставляются Комиссией Управления без рассмотрения.

Комиссия, руководствуясь частью 20 статьи 18.1, п. 3.1 ч. 1 ст. 23 Закона о защите конкуренции,

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ООО «Линкком-Сервис» (ОГРН: 1077762545629) на действия АО «ЦППК» (ИНН 7705705370) при проведении закупки с реестровым номером 31907543816 обоснованной в части незавершения процедуры в соответствии с п. 1 ст. 447 ГК РФ, в части оспаривания положений документации при проведении заказчиком запроса предложений с реестровым номером 31907629677 – без рассмотрения.
2. Признать в действиях АО «ЦППК» нарушение пункта 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках.
3. Аннулировать запрос предложений с реестровым номером 31907629677, извещение которого опубликовано в единой информационной системе закупок 12.03.2019.
4. Выдать АО «ЦППК» обязательное для исполнения предписание об устранении выявленных нарушений.

