

об отказе во включении сведений в
реестр недобросовестных
поставщиков

Индивидуальный предприниматель
<...>

Администрация Пластовского
муниципального района
457020, г. Пласт, ул. Октябрьская,
45
plastzakupki@yandex.ru

plast-zakaz@mail.ru

РЕШЕНИЕ № 074/10/104-1596/2023 (№ РНП-74-259/2023)

г. Челябинск, пр. Ленина, 59

Резолютивная часть решения оглашена 18 июля 2023 года

В полном объеме решение изготовлено 20 июля 2023 года

Комиссия по контролю в сфере закупок для государственных и муниципальных
нужд Управления Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области
(далее – Комиссия) в составе:

Председателя Комиссии: <...>

Членов Комиссии: <...>

<...>

рассмотрев обращение Администрации Пластовского муниципального района о включении в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) сведений об Индивидуальном предпринимателе <...> в связи с односторонним отказом заказчика от исполнения контракта и расторжением контракта, заключенного по результатам электронного аукциона на выполнение работ по нанесению дорожной разметки на автомобильных дорогах общего пользования Пластовского городского поселения (извещение № 0169300038023000026), при участии в заседании Комиссии:

- Индивидуального предпринимателя<..>, его представителя <...>, действующего на основании доверенности от 12.07.2023;

- представителя Администрации Пластовского муниципального района (далее – заказчик) <..>, действующего на основании распоряжения от 30.01.2023 № 50-лс,

УСТАНОВИЛА:

В соответствии с частью 4 статьи 104 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе) в Управление Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области (далее – Челябинское УФАС России) поступило обращение заказчика о включении сведений об ИП <...> в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в связи с односторонним отказом заказчика от исполнения контракта и расторжением контракта, заключенного по результатам электронного аукциона на выполнение работ по нанесению дорожной разметки на автомобильных дорогах общего пользования Пластовского городского поселения (извещение № 0169300038023000026) (далее – закупка, аукцион).

Согласно представленным документам 25.04.2023 заказчик и подрядчик заключили контракт на выполнение работ по нанесению дорожной разметки на автомобильных дорогах общего пользования Пластовского городского поселения по цене 1 462 718,56 (один миллион четыреста шестьдесят две тысячи семьсот восемнадцать рублей пятьдесят шесть копеек) рублей.

Как следует из содержания решения об одностороннем отказе от исполнения контракта, заказчик отказался от исполнения контракта в связи с выявленными нарушениями количественных и качественных характеристик выполненных работ/

Сведения о включении общества в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) направлены заказчиком в антимонопольный орган 12.07.2023.

Изучив представленные документы, Комиссия, руководствуясь статьей 104 Закона о контрактной системе, пришла к следующим выводам.

Согласно части 9 статьи 95 Закона о контрактной системе заказчик вправе принять решение об одностороннем отказе от исполнения контракта по основаниям, предусмотренным Гражданским кодексом Российской Федерации для одностороннего отказа от исполнения отдельных видов обязательств, при условии, если это было предусмотрено контрактом.

Частью 8 статьи 95 Закона о контрактной системе предусмотрено, что расторжение контракта допускается по соглашению сторон, по решению суда, в случае одностороннего отказа стороны контракта от исполнения контракта в соответствии с гражданским законодательством.

Как следует из части 16 статьи 95 Закона о контрактной системе, информация о поставщике (подрядчике, исполнителе), с которым контракт был расторгнут в связи с односторонним отказом заказчика от исполнения контракта, включается в установленном настоящим Федеральным законом порядке в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

При этом в силу части 2 статьи 104 Закона о контрактной системе в реестр недобросовестных поставщиков включается информация об участниках закупок, уклонившихся от заключения контрактов, а также о поставщиках (подрядчиках, исполнителях), с которыми контракты расторгнуты по решению суда или в случае одностороннего отказа заказчика от исполнения контракта в связи с существенным нарушением ими условий контрактов.

В соответствии с пунктом 6.1. контракта заказчиком предусмотрен односторонний порядок отказа стороны от исполнения контракта в качестве основания расторжения контракта.

Таким образом, контрактом предусмотрена возможность заказчика расторгнуть контракт в одностороннем порядке в соответствии с частью 9 статьи 95 Закона о контрактной системе.

Согласно части 12.1. статьи 95 Закона о контрактной системе в случае принятия заказчиком предусмотренного частью 9 настоящей статьи решения об одностороннем отказе от исполнения контракта, заключенного по результатам проведения электронных процедур, закрытых электронных процедур:

1) заказчик с использованием единой информационной системы формирует решение об одностороннем отказе от исполнения контракта, подписывает его усиленной электронной подписью лица, имеющего право действовать от имени заказчика, и размещает такое решение в единой информационной системе. В случаях, предусмотренных частью 5 статьи 103 настоящего Федерального закона, такое решение не размещается на официальном сайте;

2) решение об одностороннем отказе от исполнения контракта не позднее одного часа с момента его размещения в единой информационной системе в соответствии с пунктом 1 настоящей части автоматически с использованием единой информационной системы направляется поставщику (подрядчику, исполнителю). Датой поступления поставщику (подрядчику, исполнителю) решения

об одностороннем отказе от исполнения контракта считается дата размещения в соответствии с настоящим пунктом такого решения в единой информационной системе в соответствии с часовой зоной, в которой расположен поставщик (подрядчик, исполнитель);

3) поступление решения об одностороннем отказе от исполнения контракта в соответствии с пунктом 2 настоящей части считается надлежащим уведомлением поставщика (подрядчика, исполнителя) об одностороннем отказе от исполнения контракта.

Согласно части 13 статьи 95 Закона о контрактной системе решение заказчика об одностороннем отказе от исполнения контракта вступает в силу и контракт считается расторгнутым через десять дней с даты надлежащего уведомления заказчиком поставщика (подрядчика, исполнителя) об одностороннем отказе от исполнения контракта, информация о котором размещается заказчиком в единой информационной системе в течение пяти рабочих дней с даты расторжения контракта.

Так, заказчиком 27.06.2023 с использованием единой информационной системы сформировано решение об одностороннем отказе от исполнения контракта, которое вступило в силу 10.07.2023.

Информация о расторжении контракта размещена в единой информационной системе в сфере закупок 11.07.2023 в разделе «информация об исполнении (расторжении) контракта».

Сведения об одностороннем отказе от исполнения контракта направлены заказчиком в антимонопольный орган 12.07.2023.

На дату заседания Комиссии антимонопольного органа, согласно сведениям, размещенным в единой информационной системе в сфере закупок, контракт считается расторгнутым.

При рассмотрении вопроса о включении общества в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) антимонопольным органом установлено следующее,

Между заказчиком и ИП <...> 25.04.2023 заключен муниципальный контракт № 26-23 на выполнение работ для муниципальных нужд (далее – контракт).

Пунктом 1.1 контракта предусмотрено, что «Предметом настоящего Контракта является: «Выполнение работ по нанесению дорожной разметки на автомобильных дорогах общего пользования Пластовского городского поселения».

В соответствии с пунктом 1 статьи 766 Гражданского кодекса РФ (далее - ГК РФ) государственный или муниципальный контракт должен содержать условия об объеме и стоимости подлежащей выполнению работы, сроках ее начала и окончания, размере и порядке финансирования и оплаты работ, способах обеспечения исполнения обязательств сторон.

Согласно пункту 1 статьи 702 ГК РФ по договору подряда одна сторона (подрядчик) обязуется выполнить по заданию другой стороны (заказчика) определенную работу и сдать ее результат заказчику, а заказчик обязуется принять результат работы и оплатить его.

В соответствии с пунктом 2 статьи 702 ГК РФ к отдельным видам договора подряда (бытовой подряд, строительный подряд, подряд на выполнение проектных и изыскательских работ, подрядные работы для государственных нужд) положения, предусмотренные настоящим параграфом, применяются, если иное не установлено правилами настоящего Кодекса об этих видах договоров.

Пунктом 1 статьи 703 ГК РФ предусмотрено, что договор подряда заключается на изготовление или переработку (обработку) вещи либо на выполнение другой работы с передачей ее результата заказчику.

Таким образом, к договору подряда для государственных и муниципальных нужд применяются общие нормы, регулирующие отношения по договору подряда.

В силу пункта 1 статьи 708 ГК РФ в договоре подряда указываются начальный и конечный сроки выполнения работы. По согласованию между сторонами в договоре могут быть предусмотрены также сроки завершения отдельных этапов работы (промежуточные сроки).

Таким образом, с учетом положений статей 702, 708, 766 ГК РФ существенными условиями государственного (муниципального) контракта являются предмет и сроки выполнения работ.

В пункте 1.4. контракта заказчиком указан срок выполнения работ:

«1 этап – с даты заключения контракта до 31.05.2023г.

2 этап – с 01.08.2023г. по 31.08.2023г.»

Как следует из содержания решения заказчика об одностороннем отказе от исполнения контракта, количественные и качественные характеристики выполненных работ не соответствуют условиям и требованиям контракта. Заказчиком проведена экспертиза выполненных работ (от 09.06.2023, от 23.06.2023), по итогам которой в заключении указано, что работы по 1 этапу выполнены не в полном объеме, с нарушениями (геометрические параметры не соответствуют ГОСТ Р51256), разметка дублирующих знаков у всех образовательных учреждений выполнена краской, хотя контрактом предусмотрено выполнение холодным пластиком.

Решение заказчика об одностороннем отказе от исполнения контракта принято на основании пунктов 1, 2 статьи 523 ГК РФ, части 9 статьи 95 Закона о контрактной системе, пункта 6.1 контракта.

Комиссия антимонопольного органа обращает внимание заказчика, что предметом контракта является выполнение работ, то есть по итогам закупки заключен договор подряда, регулируемый нормами главы 37 ГК РФ. Положениями статьи 523 ГК РФ предусмотрен односторонний отказ от исполнения договора поставки.

В силу пункта 2 статьи 715 ГК РФ предусмотрено, что если подрядчик не приступает своевременно к исполнению договора подряда или выполняет работу настолько медленно, что окончание ее к сроку становится явно невозможным, заказчик вправе отказаться от исполнения договора и потребовать возмещения убытков.

Согласно пункту 3 статьи 723 ГК РФ если отступления в работе от условий договора подряда или иные недостатки результата работы в установленный заказчиком разумный срок не были устранены либо являются существенными и неустранимыми, заказчик вправе отказаться от исполнения договора и потребовать возмещения причиненных убытков.

В соответствии с документами, опубликованными в единой информационной системе, документы о приемке выполненных работ размещены подрядчиком 01.06.2023, 16.06.2023, 30.06.2023.

Заказчиком отказано в приемке путем размещения посредством функционала единой информационной системы в сфере закупок мотивированных отказов от 15.06.2023, от 26.06.2023, от 11.07.2023 с приложением экспертных заключений.

Как следует из содержания мотивированных отказов, количественные и качественные характеристики выполненных работ не соответствуют условиям и требованиям контракта, не подлежат приемке и оплате.

В материалы дела представлены экспертные заключения о проверке выполненных работ по контракту от 15.06.2023, от 26.06.2023, от 11.07.2023, в которых в качестве подтверждения несоответствия выполненных работ требованиям контракта заказчик ссылается на экспертные заключения ООО «ДРЭП» от 09.06.2023 исх.№ 4-И/09-01, от 23.06.2023 исх.№ 4-И/23-01, от 07.07.2023 исх.№ 4-И/07-01.

Так, согласно письму ООО «ДРЭП» от 07.07.2023 исх.№ 4-И/07-01 в соответствии с заключенным контрактом № 219 от 01.06.2023 на оказание услуг по проведению экспертизы объемов и качества выполненных работ по нанесению дорожной разметки на автомобильных дорогах общего пользования Пластовского городского поселения, по результатам приемки объемов работ, проведенной 07.07.2023 совместно со специалистом от Администрации Пластовского муниципального района и представителем подрядной организации, выявлено следующее:

1. Предъявленные к приемке объемы работ по нанесению разметки на искусственных неровностях (Тип 1.25) соответствуют/не соответствуют требованиям ГОСТ Р 51256 по геометрическим параметрам в полном объеме – 150,2 м²;
2. Предъявленные к приемке объемы работ по нанесению продольной осевой разметки спрей-пластиком соответствуют/не соответствуют требованиям ГОСТ Р 51256 по геометрическим параметрам в полном объеме – 630 м²;
3. Предъявленные к приемке объемы работ по нанесению продольной осевой разметки краской соответствуют/не соответствуют требованиям ГОСТ Р 51256 по геометрическим параметрам в полном объеме по первому нанесению – 1094 м²;
4. Предъявленные к приемке объемы работ по нанесению горизонтальной

дорожной разметки холодным пластиком белого цвета (с расходом 6кг/м²):

соответствуют/не соответствуют требованиям ГОСТ Р 51256 в объеме – 590 м²;

соответствуют/не соответствуют требованиям ГОСТ Р 51256 по геометрическим параметрам в объеме – 83 м²;

5. Предъявленные к приемке объемы работ по нанесению горизонтальной дорожной разметки холодным пластиком бело-желтого цвета (с расходом 6кг/м²) соответствуют/не соответствуют требованиям ГОСТ Р 51256 объем нанесенной разметки – 141,4 м².

Предъявленные к приемке объемы работ частично соответствуют условиям контракта. Представленный в единой информационной системе акт приемки выполненных работ по форме КС-2 в части объемов также лишь частично соответствует условиям контракта.

Представитель подрядчика на заседании Комиссии отметил, что ООО «ДРЭП» является непосредственным конкурентом по роду осуществления деятельности. ООО «ДРЭП» имеет имущественные интересы в заключении и исполнении контракта по выполнению работ по нанесению дорожной разметки на автомобильных дорогах общего пользования Пластовского городского поселения, в отношении которого ООО «ДРЭП» и провело экспертизу.

Подрядчик считает, что выводы по заключениям ООО «ДРЭП» могут носить необъективный характер. Более того, суждение о качестве выполненных работ не имеет доказательной базы. Надзор за ходом и качеством работ не осуществлялся, проверка соответствия входного материала не осуществлялась.

Кроме того, представитель подрядчика обратил внимание Комиссии антимонопольного органа, что объемы, указанные в техническом задании контракта, не совпадают с фактическими:

- пункт 1, строка 2 таблицы видов выполняемых работ Приложения №2 контракта «Разметка горизонтальная (пешеходные переходы)»: 80м² белого и 70 м² желтого, общий объем 150м² по факту выполнено 187,2 м²;

- пункт 2 таблицы видов выполняемых работ Приложения №2 контракта «Разметка горизонтальная продольная (осевая)» 630м² - фактический объем 673м²;

- пункт 3 таблицы видов выполняемых работ Приложения №2 контракта «Искусственная неровность»: 150,2 м² - фактический объем 177,68 м²,

и пояснил, что дорожная разметка строго наносилась на разметку предыдущего года, поскольку работы по демаркировке старой разметки в контракте отсутствовали. Подрядчик применил дополнительные материалы для улучшения качества результата выполненных работ, применив микростеклошарики, не предусмотренные контрактом, для улучшения видимости дорожной разметки в темное время суток на все типы дорожной разметки.

ИП <...> отметил, что подрядчик выполнил объем 1 этапа работ по контракту, провел работу по устранению замечаний.

Согласно пункту 3 статьи 1 ГК РФ при установлении, осуществлении и защите гражданских прав и при исполнении гражданских обязанностей участники гражданских правоотношений должны действовать добросовестно.

Оценивая действия сторон как добросовестные или недобросовестные, следует исходить из поведения, ожидаемого от любого участника гражданского оборота, учитывающего права и законные интересы другой стороны, содействующего ей, в том числе в получении необходимой информации. По общему правилу пункта 5 статьи 10 ГК РФ добросовестность участников гражданских правоотношений и разумность их действий предполагаются, пока не доказано иное.

Поведение одной из сторон может быть признано недобросовестным, если усматривается очевидное отклонение действий участника гражданского оборота от добросовестного поведения.

Следовательно, исходя из презумпции добросовестности и разумности участников гражданских правоотношений и общего принципа доказывания лицо, от которого требуются разумность или добросовестность при осуществлении права, признается действующим разумно и добросовестно, пока не доказано обратное. Бремя доказывания лежит на лице, утверждающем, что управомоченный употребил свое право исключительно во зло другому лицу (Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 09.11.2012 по делу № А41-27080/12), иначе говоря, на той стороне, которая связывает с указанным поведением правовые последствия (Постановление ФАС Поволжского округа от 31.01.2013 по делу № А72-8243/2008). При этом злоупотребление правом должно носить «явный и очевидный характер, при котором не остается сомнений в истинной цели совершения действий» (Постановление ФАС Уральского округа от 14.03.2013 № Ф09-714/13 по делу № А71-8362/12).

Положения Закона о контрактной системе, Правила, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 30.06.2021 № 1078, не содержат безусловной обязанности антимонопольного органа включать представленные заказчиком сведения о подрядчике в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) без оценки его действий в каждом конкретном случае. При рассмотрении вопроса о признании подрядчика уклонившимся от исполнения контракта, антимонопольный орган не должен ограничиваться формальным установлением факта неисполнения контракта, и обязан всесторонне исследовать все обстоятельства дела, с учетом оценки действий подрядчика и заказчика.

В каждом конкретном случае необходимо решить вопрос о законности, справедливости и целесообразности соответствующей меры гражданско-правовой ответственности в отношении поставщика (подрядчика, исполнителя) исходя из значимого комплекса обстоятельств, баланса частных и публичных прав (интересов).

Реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) является специальной мерой государственного принуждения, установленной законодателем в целях обеспечения добросовестного исполнения участником закупки принятых на себя в рамках контрактной системы обязательств.

Одним из последствий такого включения является ограничение прав такого лица на участие в течение установленного срока в государственных и муниципальных закупках.

Другим немаловажным последствием является умаление деловой репутации, поскольку фактом включения юридического лица в федеральный реестр недобросовестных поставщиков опровергается презумпция добросовестности такого лица как участника гражданских правоотношений. При этом реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) служит инструментом, направленным на развитие конкуренции и предотвращение злоупотреблений в сфере закупок и, следовательно, является механизмом защиты публичных интересов.

Конституционный Суд Российской Федерации в своих судебных актах неоднократно указывал, что применяемые государственными органами санкции, в том числе штрафного характера, должны отвечать требованиям Конституции Российской Федерации, в том числе соответствовать принципу юридического равенства, быть соразмерными конституционно защищаемым целям и ценностям, исключать возможность их произвольного истолкования и применения (Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 30.07.2001 № 13-П, от 21.11.2002 № 15-П).

Основанием для включения в Реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) является только такое уклонение лица от заключения контракта или от исполнения условий контракта, которое предполагает его недобросовестное поведение, совершение им умышленных действий (бездействия) в противоречие требованиям Закона о контрактной системе, в том числе приведшее к невозможности заключения контракта с этим лицом как победителем торгов либо нарушающее права заказчика относительно условий и срока исполнения контракта.

Для возникновения таких правовых последствий как признание недобросовестным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) антимонопольный орган обязан определить вину, характер действий и лишь после установления всех перечисленных обстоятельств решать вопрос о наличии или отсутствии оснований для включения в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиком, исполнителем).

Таким образом, для включения в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), в том числе в случае одностороннего отказа заказчика от исполнения контракта необходимо установить направленность воли подрядчика и его недобросовестный характер поведения.

Рассмотрев все обстоятельства дела, Комиссия антимонопольного органа считает необходимым отметить, что из документов и сведений, представленных в распоряжение Комиссии, не следует вывод о наличии у подрядчика намерения отказаться от исполнения контракта либо о совершении им умышленных действий, направленных на неисполнение контракта, на нарушение установленных в нем условий.

При рассмотрении материалов дела Комиссией установлено, что подрядчик приступил к выполнению работ, подрядчиком совершались действия с целью

выполнения работ, являющихся предметом контракта, велась работа по устранению выявленных замечаний. Комиссия антимонопольного органа критически относится к заключениям ООО «ДРЭП», поскольку указанное общество является непосредственным конкурентом подрядчика и принимало участие в закупке, по итогам которой заключен контракт с ИП <...>, что подтверждается сведениями, размещенными в ГИС «Независимый Регистратор». Кроме того, заказчиком на заседании Комиссии не опровергнуто, что большая часть работ по 1 этапу подрядчиком выполнена.

При рассмотрении вопроса о включении сведений в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) антимонопольный орган не разрешает гражданско-правовой спор между участниками сделки, а оценивает поведение подрядчика на предмет его добросовестности и направленности действий на фактическое исполнение контракта.

Комиссия антимонопольного органа не обладает полномочиями по оценке обстоятельств, связанных с качеством выполненных работ по контракту, по следующим основаниям.

Согласно статье 118 Конституции Российской Федерации правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. По смыслу данной статьи во взаимосвязи со статьей 10 Конституции Российской Федерации, именно суду принадлежит исключительное полномочие принимать окончательные решения в споре о праве, что, в свою очередь, означает недопустимость подмены иными органами государственной власти компетенции суда посредством юрисдикционного акта административного органа.

Согласно пункту 15 Правил, утвержденных постановлением Правительства РФ от 30.06.2021 № 1078, орган контроля принимает решение об отказе во включении информации о поставщике (подрядчике, исполнителе) (если основанием для направления обращения является расторжение контракта в случае одностороннего отказа заказчика от исполнения контракта в связи с существенным нарушением поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта) в реестр, если поставщиком (подрядчиком, исполнителем) представлены информация и документы, подтверждающие принятие им мер для надлежащего исполнения условий контракта.

С учетом изложенного, проанализировав обстоятельства дела в совокупности и взаимосвязи, Комиссия Челябинского УФАС России не усматривает достаточных оснований для принятия решения о включении сведений об ИП <...> в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

С учетом изложенного, Комиссия, руководствуясь статьей 104 Закона о контрактной системе и постановлением Правительства РФ от 30.06.2021 № 1078 «О порядке ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации»,

РЕШИЛА:

Сведения, представленные Администрацией Пластовского муниципального района об ИП <...>, в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) не включать.

Настоящее решение может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев со дня его принятия.

Председатель комиссии

<...>

Члены комиссии:

<...>

<...>

Исп.<...>

2023-11115