РЕШЕНИЕ

по делу № 077/07/00-521/2019 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

08.04.2019 г. Москва

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

рассмотрев жалобу ООО «ННК» (далее также — Заявитель; Общество) на действия ОАО «НТЦ ФСК ЕЭС» (далее также - Заказчик) при проведении запроса котировок в электронной форме на право заключения договора на поставку ГСМ для автотранспорта и услуг автомойки для автомобилей АО «НТЦ ФСК ЕЭС» (реестровый № 31907541544, далее - Закупка) в соответствии со ст. 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 при проведении Закупки. В жалобе Заявитель указывает на неправомерность действий Заказчика по отклонению его заявки от участия в Закупке.

Проанализировав заявленный довод, Комиссия приходит к выводу о возможности рассмотрения указанной жалобы в порядке ст. 18.1 Закона о защите конкуренции, учитывая случаи, предусмотренные ч. 10 ст. 3 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее - Закон о закупках).

Заказчик с доводами жалобы не согласился, представив письменные возражения.

Комиссия, рассмотрев жалобу Заявителя приняла решение о признании ее частично обоснованной, исходя их следующих фактических обстоятельств дела.

Как следует из материалов дела, заказчиком в единой информационной системе закупок (далее - ЕИС) опубликовано извещение о проведении закупки.

Согласно протоколу рассмотрения заявок от 04.03.2019 № 01/02 закупочная комиссия приняла решение отклонить от дальнейшего рассмотрения заявку Заявителя на основании п. 7.1.3, 7.1.5, 7.1.7, 7.1.8 (заявка не заверена участником), 7.1.10 (не заверено участником), 7.1.11, 7.1.12, 10.2, 10.4 Закупочной Документации (далее — Документации).

В своей жалобе Заявитель указывает, что его заявка полностью соответствует требованиям Документации.

В силу ст. 10 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ) участники гражданского оборота должны действовать добросовестно.

В соответствии с п. 6 «Обзора судебной практики по вопросам, связанным с применением Закона о закупках» принцип равноправия, в силу п. 2 ч. 1 ст. 3 указанного закона, предполагает недопустимость предъявления различных требований к участникам закупки, находящимся в одинаковом положении, в отсутствие к тому причин объективного и разумного характера.

Указанный принцип не может считаться нарушенным, поскольку Заявителем в данном случае не были исполнены требования относительно необходимого подтверждения требованиям пунктов о представлении согласия на обработку персональных данных (п. 7.1.12 Документации), справки о цепочке собственников участника закупочной процедуры, включая бенефициаров (по п. 7.1.11 Документации). При этом Заявителем не обжаловались указанные пункты Документации до окончания срока подачи заявок, в связи с чем правомерность их установления Заказчиком в настоящем случае Комиссией не оценивалась.

Согласно ранее упомянутому п. 6 Обзора судебной практики Закон о закупках не обязывает заказчиков допускать к участию в закупке всех хозяйствующих субъектов, имеющих намерение получить прибыль в результате заключения договора. Иное противоречило бы принципу целевого и экономически эффективного расходования денежных средств, сокращения издержек заказчика, закрепленному п. 3 ч. 1 ст. 3 Закона о закупках и предполагающему наличие у заказчика права на установление в закупочной документации способствующих тому требований к участникам закупки.

Комиссия, рассматривая жалобу Заявителя, исходит из необходимости оценки действий Заказчика на момент принятия соответствующего решения об отклонении заявки Заявителя от участия в Закупке. В настоящем случае, Заказчик отклонил заявку Общества ввиду ее несоответствия требованиям пунктом 7.1.11 и 7.1.12 Документации. В связи с чем, оценивая действия Заказчика на предмет соблюдения требований Закона о закупках, а также требований Документации, Комиссия не находит оснований для выводов о наличии в действиях Заказчика нарушений по отклонению заявки Заявителя от участия в Закупке.

В связи с чем Комиссия признает названные доводы Заявителя в указанной части необоснованными.

Заявитель как податель жалобы в антимонопольный орган и лицо, участвующее в деле, обязан вместе с жалобой представить соответствующие его позиции доказательства, подтверждающие или опровергающие оспариваемые обстоятельства. Как следует из материалов дела, Заявителем такие документы приложены не были, обоснований и объективных доказательств наличия в действия Заказчика помимо субъективной оценки таких действий не представлено.

При этом границы антимонопольного контроля торгов оканчиваются при достижении баланса частных и публичных интересов, на необходимость соблюдения которого указал Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 29.03.2011 № 2-П, а также стабильности публичных правоотношений. В то же самое время «баланс» означает равновесие и равноправие сторон в публичных правоотношениях, а не смещение вектора административной защиты в сторону одного из участников таких отношений без достаточных к тому оснований.

Обратное будет противоречить не только балансу частных и публичных интересов, но и принципам добросовестной реализации и защиты своих гражданских прав (п. 3 ст. 1 ГК РФ), недопустимости извлечения преимуществ из своего незаконного или недобросовестного поведения (п. 4 ст. 1 ГК РФ) и злоупотребления правом (п. 1 ст. 10 ГК РФ).

Вместе с тем в остальной части Комиссия приняла решения жалобу признать обоснованной.

В своих возражениях представитель Заказчика указывает, что документы, входящие в заявку, должны быть подписаны лицом, подавшим заявку на участие в Закупке.

Согласно письменным возражениям Заказчика основанием для отклонения заявки Заявителя по пунктам 7.1.3, 7.1.5, 7.1.7, 7.1.8, 7.1.10 Документации послужило то, что каждый из таких документов не был подписан собственноручной подписью.

При этом в данном случае Комиссия отмечает, что подписывая документ, состоящий из нескольких приложений и объединенных в один файл, можно подписать этот файл целиком, без дублирования подписи к каждому приложению в составе заявки.

В данном случае Заявитель подписал всю заявку (что не опровергается на заседании представителем Заказчика), в связи с чем Комиссия считает данное обстоятельство достаточным для идентификации участия Заявителя в Закупки и его воли, а также отмечает следующее.

Учитывая наличие в рассматриваемых правоотношениях публично-правовых элементов, действующее законодательство предъявляет к Заказчику повышенные требования при проведении закупочных процедур.

Документация не является единственным правовым актом, регламентирующим деятельность заказчиков, и не является актом нормативного содержания (его законность не презюмируется), поэтому, при проверке той или иной конкурентной процедуры в административном порядке антимонопольный орган не может ограничиться исключительно проверкой соответствия обжалуемых действий разработанному Заказчиком Документации. Законность действий Заказчика при формальном соответствии проводимой процедуры требованиям Документации не презюмирует их соответствие действующему законодательству, в том числе специальному.

Таким образом, само по себе наличие у Заказчика права устанавливать в положении о закупках требования к участкам не свидетельствует a priori о законности таких требований. Право заказчиков, предусмотренное Законом о закупках, не является абсолютным и ограничено правами участников, как более слабой стороны в рассматриваемых правоотношениях.

Статьей 10 ГК РФ установлены пределы осуществления гражданских прав.

Так, в соответствии с пунктом 1 статьи 10 ГК РФ не допускаются 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).

В соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 3 Закона о закупках заказчики при закупке товаров, работ и услуг руководствуются принципами равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений по отношению к участникам Закупки.

Вместе с тем действия Заказчика в настоящем случае упомянутым целям и принципам не соответствовали, поскольку объективно повлекли за собой их нарушение. Между тем, указанные действия Заказчика влекут за собой не только нарушение принципов равноправия и справедливости (ч. 2 ст. 3 Закона о закупках), но и принципа недопустимости извлечения преимуществ из своего незаконного или недобросовестного поведения (п. 4 ст. 1 ГК РФ) и злоупотребления правом (п. 1 ст. 10 ГК РФ). В этой связи Комиссия приходит к выводу о наличии в действиях Заказчика нарушения требований п. 2 ч. 1 ст. 3 Закона о закупках.

Оценивая поведение Заказчика, в том числе в ходе допуска заявок, антимонопольный орган правомерно исходит из того, в допустимых ли пределах Заказчиком осуществляются его полномочия, либо имеют место необоснованные и неразумные ограничения или условия реализации участниками их прав.

Представленная в составе заявки Заявителя подпись действительна, что не оспаривается Заказчиком, что в свою очередь свидетельствует о достоверности и легитимности содержащихся и ей подписанных сведений в документах.

Это опровергает ошибочный довод Заказчика о том, что приложения из заявки, подписанные таким способом, не имеют юридической силы.

Оценивая доводы Заказчика, следует отметить, что в свете всеобщей компьютеризации предоставление участниками как гражданских, так и публичных правоотношений возможности подписать один документ (всю заявку) одной электронной подписью в полной мере отвечает обычаям делового оборота (статья 5 ГК РФ).

Отклонение же заявки участника на основании представления им подписанного документа, но не каждого приложения в нем, явно противоречит обычаям делового оборота и является злоупотреблением правом.

Для целей исключения какого-либо субъективного правоусмотрения при разрешении вопроса о допуске той или иной заявки к участию в Закупке, а также недопустимости злоупотребления правом Заказчику следует максимально четко и конкретно сформулировать свои требования относительно требуемых к выполнению работ или услуг. Наличие же в таких требованиях возможных разночтений, либо отсутствие в Документации какого-либо требования исключает последующую возможность отклонения заявок со ссылкой на их несоответствие таким требованиям Документации.

Данный подход отражен в решении в том числе в решении Девятого арбитражного апелляционного суда по делу № А40-110515/2014.

Установление в Документации требований к составу заявки связано с необходимостью принятия Заказчиком решения о соответствии или несоответствии предлагаемого товара, работы или услуги его потребностям, а также в целях информирования последнего о том, какие именно товары ему будет

поставлены либо будут использоваться при выполнении той или иной работы или услуги.

Однако наличие такой возможности не должно становиться способом произвольного отклонения поданных заявок на основании исключительно субъективного правоусмотрения Заказчика.

В соответствии с частью 6 статьи 3 Закона о закупках не допускается предъявлять к участникам закупки, к закупаемым товарам, работам, услугам, а также к условиям исполнения договора требования и осуществлять оценку и сопоставление заявок на участие в закупке по критериям и в порядке, которые не указаны в Документации.

В данном случае действия Заказчика, выразившиеся в отклонении заявки Заявителя от участия в Закупке по основанию, не предусмотренному Документацией, не соответствуют требованиям части 6 статьи 3 Закона о закупках.

Комиссия, руководствуясь ч. 20 ст. 18.1 Закона о защите конкуренции

РЕШИЛА:

1.

    1. Признать жалобу ООО «ННК» (ИНН:5249164574, ОГРН:1185275056713) на действия ОАО «НТЦ ФСК ЕЭС» (ИНН:7728589190, ОГРН:7728589190) при проведении Закупки необоснованной в части отклонения по 7.1.11 и 7.1.12 Документации, в остальной части — обоснованной.
    2. Признать в действиях Заказчика нарушения п. 1, 2 ч. 1, ч. 6 ст. 3 Закона о закупках.
    3. Обязательное для исполнения предписание не выдавать в связи с наличием иных оснований для отклонения.