

РЕШЕНИЕ

по делу № 1-00-1890/77-18 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

29.10.2018 г. Москва

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

при участии:

от ООО «Тетрон» - <...> (по доверенности от 18.10.2018 № 34),

от АО «ВЭБ-лизинг» - <...> (по доверенности от 22.10.2018 № 03/1 ДВА-2571), <...> (по доверенности от 11.04.2018 № 03/1 ДВА 0811),

рассмотрев жалобу ООО «Тетрон» (далее также - Заявитель) на действия АО «ВЭБ-лизинг» (далее также - Заказчик) при проведении запроса предложений в электронной форме на право заключения договора на оказание услуг по поставке средств определения местонахождения (реестровый № 31806848720) (далее — Запрос предложений) в соответствии со статьей 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 Запроса предложений.

По мнению Заявителя, Заказчик неправоммерно решил не заключать договор с победителем Запроса предложений.

Заказчик с доводами жалобы не согласился, представив письменные возражения.

Комиссия, рассмотрев представленные на заседании сведения и материалы, признает отказ от заключения договора в рассматриваемом случае незаконным, а довод Заявителя — обоснованным.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции по правилам настоящей статьи антимонопольный орган рассматривает жалобы на действия (бездействие) юридического лица, организатора торгов, оператора электронной площадки, Закупочной комиссии или Закупочной комиссии при организации и проведении торгов, заключении договоров по результатам торгов либо 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 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг

отдельными видами юридических лиц» (далее - Закон о закупках), за исключением жалоб, рассмотрение которых предусмотрено законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Согласно части 2 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, Закупочной или Закупочной комиссии могут быть обжалованы в антимонопольный орган лицами, подавшими заявки на участие в торгах, а в случае, если такое обжалование связано с нарушением установленного нормативными правовыми актами порядка размещения информации о проведении торгов, порядка подачи заявок на участие в торгах, также иным лицом (заявителем), права или законные интересы которого могут быть ущемлены или нарушены в результате нарушения порядка организации и проведения торгов.

Частью 10 статьи 3 Закона о закупках предусмотрен ряд случаев, позволяющих участникам обжаловать в антимонопольный орган в порядке, установленном таким органом, действия (бездействие) заказчика при закупках товаров, работ, услуг, в их числе осуществление заказчиком закупки с нарушением требований настоящего Федерального закона и (или) порядка подготовки и (или) осуществления закупки, содержащегося в утвержденном и размещенном в единой информационной системе положении о закупке такого заказчика.

Жалоба Заявителя отвечает требованиям пункта 1 части 10 статьи 3 Закона о закупках.

В единой информационной системе в сфере закупок www.zakupki.gov.ru (далее - ЕИС; Официальный сайт) Заказчиком размещено Положение о закупке товаров, работ, услуг (далее - Положение о закупках).

Заказчик должен был подвести итоги Запроса предложений 10.10.2018.

12.10.2018 года на Официальном сайте Заказчик опубликовал протокол подведения итогов закупки № 7.2/183 от 12.10.2018, согласно которому победитель не объявлен, было принято решение провести повторную процедуру.

Подпунктом «б» пункта 3.1.1 Положения о закупках запрос предложений признан конкурентным способом закупки без проведения торгов.

Возможность, а при необходимости случаи, отмены Запроса предложений также устанавливаются в Положении о закупках.

Заказчик также предусмотрел, что по итогам запроса предложений у него отсутствует обязанность заключить договор с победителем, поскольку запрос предложений не является торгами (пункт 3.5.1 Положения о закупках).

Согласно пункту 5 статьи 3.2 Закона о закупках Заказчик вправе отменить конкурентную закупку по одному и более предмету закупки до наступления даты и времени окончания срока подачи заявок на участие в конкурентной закупке.

Исходя из буквального толкования вышеуказанных норм, Заказчик вправе отменить процедуру закупки до даты и времени окончания срока подачи заявок на участие в Закупке, а правом на отмену определения поставщика Заказчик обладает только в

случае возникновения обстоятельств непреодолимой силы, подтвержденных соответствующим документом, разместив на Официальном сайте извещение об отмене закупки. Заказчиком не были приняты меры по размещению извещения об отмене закупки на Официальном сайте.

Согласно части 1 статьи 8 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ) гражданские права и обязанности возникают из оснований, предусмотренных законом и иными правовыми актами, а также из действий граждан и юридических лиц.

Исходя из положений указанной нормы права торгами в контексте гражданского законодательства могут быть признаны закупочные процедуры, по своей правовой природе отвечающие определению «аукцион» или «запрос предложений», вне зависимости от того, какое наименование присвоено им организатором таких процедур.

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.

Следовательно, 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 должно регулироваться соответствующими нормами права, предусмотренными для данного правоотношения.

Оценка положений Документации показала, что проведенная Заказчиком процедура соответствует понятию «торги» в контексте гражданского и антимонопольного законодательства.

Иное наименование, присвоенное Заказчиком проводимой процедуре, не может повлиять на существо спорных правоотношений, вступая в которые, стороны, добросовестно пользующиеся своими правами, расценивают и относят их к сфере гражданского законодательства, регламентирующего торги.

Согласно части 2 статьи 448 ГК РФ извещение о проведении торгов должно содержать сведения о времени, месте и форме торгов, об их предмете, о существующих обременениях продаваемого имущества и о порядке проведения торгов, в том числе об оформлении участия в торгах, определении лица, выигравшего торги, а также сведения о начальной цене.

Оценивая положения закупочной документации, Комиссия соглашается, что она содержит все сведения, предусмотренные частью 2 статьи 448 ГК РФ.

Указанная документация размещена открытым 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.

Согласно частью 4 статьи 447 ГК РФ торги (в том числе электронные) проводятся в

форме аукциона, конкурса или в иной форме, предусмотренной законом.

Положения приведенной нормы не могут быть истолкованы в качестве исключения иных форм из числа торгов.

В соответствии с частью 1 статьи 447 ГК РФ договор заключается с лицом, выигравшим торги.

Положениями статей 447 - 448 ГК РФ не предусмотрено права отказаться от заключения договора с победителем.

По смыслу приведенной нормы организатор вправе отказаться лишь от проведения торгов, до завершения их итогов с определением победителя, но не от заключения договора.

То обстоятельство, что потенциальные участники были заранее извещены о возможности отказа от заключения договора по итогам закупки, о правомерности действий корпорации не свидетельствует.

Таким образом, возможность проведения торгов в формах иных, помимо конкурса и аукциона, не снимает с заказчиков обязанности по заключению договора с победителем торговой процедуры, поскольку исключений для таких форм отбора контрагента действующим ГК РФ не установлено.

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.

Право отказаться от акцепта при проведении запроса предложений не нарушает, по мнению Заказчика, установленные Законом о закупках принципы равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки. Такое право предусмотрено ГК РФ и может быть применено в отношении любого участника закупки.

Оценивая этот довод, Комиссия учитывает, что при принятии решения об отказе от заключения договора с обществом Заказчик не руководствовался изменением собственных потребностей, поскольку соответствующего обоснования в итоговом протоколе № 7.2/183 от 12.10.2018 не содержится.

Кроме того, Заказчик ссылается на то, что участник запроса предложений, подав предложение (сделав оферту), принимает условия проведения запроса предложений и в соответствии с частью 2 статьи 435 ГК РФ связывает себя с момента получения предложения. Договор может быть заключен только при наличии полного и безоговорочного акцепта, из чего следует, что Заказчик имеет право отказаться от заключения договора, что предусмотрено приглашением делать оферты.

Доводы Заказчика о том, что право отказаться от заключения договора с победителем прямо предусмотрено в Положении о закупках, а также в закупочной документации, о том, что решение об отказе от заключения договора обусловлено изменением потребностей рассмотрены Комиссией, но Положение о закупках не является единственным правовым актом, регламентирующим

деятельность заказчиков.

В этой связи 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.

Гражданское законодательство основывается на признании равенства участников регулируемых им отношений (часть 1 статьи 1 ГК РФ).

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

Поскольку положение о закупках не является нормативным правовым актом (его законность не презюмируется), следует признать, что оно должно применяться в той мере, в которой не противоречит действующему законодательству. Изменять правовое регулирование, установленное нормами ГК РФ, положение о закупках не может.

Комиссия также учитывает, что нормы, предусмотренные Положением о закупках и закупочной документацией в части наделения заказчика правом отказаться от заключения договора противоречат требованиям статей 1, 10, 447 ГК РФ, статьи 3.2 Закона о закупках, в связи с чем не подлежат применению и не могут являться основанием для отказа от заключения договора с Заявителем.

Оценивая действия Заказчика, Комиссия считает, что предусмотренный Заказчиком 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 победителем. В то же время, для победителя предусмотрена обязанность по заключению договора, а также неблагоприятные последствия в виде включения сведений в реестр недобросовестных поставщиков в случае уклонения от заключения договора.

Принципам стабильности и определенности гражданских правоотношений действия Заказчика также не отвечают.

Согласно части 4 статьи 1 ГК РФ никто не вправе извлекать преимущества из своего незаконного или недобросовестного поведения.

Таким образом, отказ Заказчика от заключения договора с Заявителем является злоупотреблением правом (часть 1 статьи 10 ГК РФ) и не подлежит правовой защите.

Поскольку подача заявки на участие в Запросе предложений является акцептом оферты, при том что заявка соответствует всем требованиям Документации, у заказчика возникает обязанность заключить контракт с единственным участником на условиях, предусмотренных документацией.

Вместе с тем, исходя из общих начал гражданского законодательства (часть 3 статьи 1, статьи 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 не способно 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).

Таким образом, конечным результатом Запрос предложений, даже признанных несостоявшимися, при условии соответствия поданной единственным участником заявки требованиям документации, является заключение с этим участником контракта по результатам таких торгов.

Учитывая изложенные обстоятельства, Комиссия считает доводы Заявителя достаточными в части неправомерного и необоснованного отказа Заказчиком от заключения договора с единственным допущенным участником, а также нарушение Заказчиком пункта 1 статьи 3, 3.2 Закона о закупках.

С учетом изложенного и руководствуясь частью 20 статьи 18.1, пунктом 3.1 статьи 23 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ООО «Тетрон» (ИНН:7714996904, ОГРН:1177746635197) на действия АО «ВЭБ-лизинг» (ИНН:7709413138, ОГРН:1037709024781) при проведении Закупки обоснованной.
2. Признать в действиях Заказчика нарушение пункта 1 статьи 3, 3.2 Закона о закупках.
3. Выдать Заказчику обязательное для исполнения предписание об устранении выявленных нарушений.

Настоящее решение может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня его принятия.

ПРЕДПИСАНИЕ

по делу № 1-00-1890/77-18 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

29.10.2018 г. Москва

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

руководствуясь пунктом 3.1 части 1 статьи 23 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», на основании решения Комиссии от 29.10.2018 по делу № 1-00-1890/77-18,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

АО «ВЭБ-лизинг» (ИНН:7709413138, ОГРН:1037709024781) (далее - Заказчик) устранить нарушения, допущенные при проведении запроса предложений в электронной форме на право заключения договора на оказание услуг по поставке средств определения местонахождения (реестровый № 31806848720) (далее - Закупка), а именно:

1. Заказчику отменить протокол в части пункта 10 о проведении повторной процедуры закупки, опубликованный в единой информационной системе в сфере закупок www.zakupki.gov.ru (далее — ЕИС) № 7.2/183 от 12.10.2018.
2. Заказчику разместить информацию об отмене указанного пункта протокола в ЕИС.
3. Заказчику завершить процедуру Закупки в соответствии с решением Комиссии от 29.10.2018 по делу № 1-00-1890/77-18, требованиями части 1 статьи 447 Гражданского кодекса Российской Федерации, Положением о закупках, Закупочной документации.
4. Заказчику исполнить настоящее предписание в срок до 07.12.2018.
5. Заказчику о выполнении настоящего предписания сообщить в адрес Московского УФАС России в срок до 14.12.2018 с приложением подтверждающих документов.

Настоящее предписание может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня его выдачи.

Примечание:

1. За невыполнение в установленный срок законного предписания антимонопольного органа статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность.
2. Привлечение к ответственности, предусмотренное законодательством, не освобождает от обязанности исполнить предписание антимонопольного органа.