

Исх. №АЯ-04/2086 от 15.02.2022 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан по рассмотрению жалоб на действия комиссий заказчиков, деятельность которых регламентирована Федеральным законом от 18.07.2011г. №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Комиссия) в составе:

Председатель Комиссии: <...> – (должностное лицо)
Члены Комиссии: <...> – (должностное лицо)
<...> – (должностное лицо)

в присутствии представителя заказчика МУП города Казани «Водоканал» – <...> – (должностное лицо) (доверенность от 21.12.2021 г. №34-0/30973), представителя заявителя ООО «СК ВолгаСтройМонтаж» – <...> – (должностное лицо) (директор), рассмотрев в режиме видеоконференцсвязи жалобу ООО «СК ВолгаСтройМонтаж» (вх. №925/ж от 26.01.2022 г.) на действия заказчика МУП города Казани «Водоканал» при проведении закупки №32111001088 на предмет: «Выполнение работ по строительству сетей водоснабжения и водоотведения к объекту: «Строительство спортивного комплекса для проведения тренировок и соревнований по лыжным гонкам и биатлону»,

У С Т А Н О В И Л А:

Извещение о проведении аукциона в электронной форме, участниками которого могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства №32111001088 было размещено на официальном сайте <http://zakupki.gov.ru> – 28.12.2021 года.

Заказчик – МУП города Казани «Водоканал».

Начальная (максимальная) цена договора – 31 699 515,32 рублей.

Суть жалобы, по мнению заявителя, заказчиком принято неправомерное решение об отказе заключения договора с победителем закупки.

Заказчик с доводами, изложенными в жалобе не согласился, на заседании Комиссии 3 февраля 2022 года представил устные и письменные пояснения, а также материалы по закупке, которые приобщены к материалам дела.

В ходе заседания Комиссии Татарстанского УФАС России был объявлен перерыв до 14 февраля 2022 года.

В соответствии с частью 10 статьи 3 Закона о закупках любой участник закупки вправе обжаловать в антимонопольном органе в порядке, установленном статьей 18.1 Федерального закона от 26 июля 2006 года N 135-ФЗ «О защите конкуренции», с учетом особенностей, установленных настоящей статьей, действия (бездействие) заказчика, комиссии по осуществлению закупок, оператора электронной площадки при закупке товаров, работ, услуг, если такие действия (бездействие) нарушают права и законные интересы участника закупки. Обжалование осуществляется в следующих случаях:

1) 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;

2.1) нарушение оператором электронной площадки при осуществлении закупки товаров, работ, услуг требований, установленных настоящим Федеральным законом;

3) неразмещение в единой информационной системе положения о закупке, изменений, внесенных в указанное положение, информации о закупке, информации и документов о договорах, заключенных заказчиками по результатам закупки, а также иной информации, подлежащей в соответствии с настоящим Федеральным законом размещению в единой информационной системе, или нарушение сроков такого размещения;

4) предъявление к участникам закупки требований, не предусмотренных документацией о конкурентной закупке;

5) осуществление заказчиками закупки товаров, работ, услуг в отсутствие утвержденного и размещенного в единой информационной системе положения о закупке и без применения положений Федерального закона от 5 апреля 2013 года N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд", предусмотренных частью 8.1 настоящей статьи, частью 5 статьи 8 настоящего Федерального закона, включая нарушение порядка применения указанных положений;

6) неразмещение в единой информационной системе информации или размещение недостоверной информации о годовом объеме закупки, которую заказчики обязаны осуществить у субъектов малого и среднего предпринимательства.

Согласно абзацу 2 части 2 Разъяснений ФАС России от 23.01.2018 г. «О рассмотрении жалоб на действия (бездействие) заказчика при закупке товаров, работ, услуг» по правилам ст. 18.1 Закона о защите конкуренции жалоба может быть подана либо лицом, подавшим заявку на участие в торгах, либо лицом, не подавшим заявку на участие в торгах в случае, если обжалуется порядок размещения информации о проведении торгов либо порядок подачи заявок на участие в торгах.

Данная жалоба рассматривается в соответствии с пунктом 1 части 10 статьи 3 Закона о закупках, а именно 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.

В соответствии с указанными положениями Закона о защите конкуренции, а также Разъяснениями ФАС России, Комиссия установила, что жалоба заявителя подлежит рассмотрению в рамках статьи 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), по правилам которой антимонопольный орган рассматривает жалобы на действия (бездействие) юридического лица, организатора торгов, оператора электронной

площадки, конкурсной комиссии или аукционной 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 г. N 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.

Комиссия Татарстанского УФАС России по результатам рассмотрения доводов заявителя на действия заказчика и позиции заказчика, изучения документации приходит к следующим выводам.

Частью 1 статьи 3 Закона о закупках установлено, что при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются следующими принципами:

- 1) информационная открытость закупки;
- 2) равноправие, справедливость, отсутствие дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки;
- 3) целевое и экономически эффективное расходование денежных средств на приобретение товаров, работ, услуг (с учетом при необходимости стоимости жизненного цикла закупаемой продукции) и реализация мер, направленных на сокращение издержек заказчика;
- 4) отсутствие ограничения допуска к участию в закупке путем установления неизмеряемых требований к участникам закупки.

Согласно части 1 статьи 2 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также принятыми в соответствии с ними и утвержденными с учетом положений части 3 настоящей статьи правовыми актами, регламентирующими правила закупки (далее - положение о закупке).

Частью 2 статьи 2 Закона о закупках установлено, что Положение о закупке является документом, который регламентирует закупочную деятельность заказчика и должен содержать требования к закупке, в том числе порядок определения и обоснования начальной (максимальной) цены договора, цены договора, заключаемого с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком), включая порядок определения формулы цены, устанавливающей правила расчета сумм, подлежащих уплате заказчиком поставщику (исполнителю, подрядчику) в ходе исполнения договора (далее - формула цены), определения и обоснования цены единицы товара, работы, услуги, определения максимального значения цены договора, порядок подготовки и осуществления закупок способами, указанными в частях 3.1 и 3.2 статьи 3 настоящего Федерального закона, порядок и условия их применения, порядок заключения и исполнения договоров, а также иные связанные с обеспечением закупки положения.

При проведении закупочной деятельности заказчик руководствуется Положением о закупках товаров, работ, услуг для нужд Муниципального унитарного предприятия города Казани «Водоканал», утвержденным от 14.07.2021г. на момент размещения извещения о проведении обжалуемой закупки (далее – Положение).

Пунктом 5.6.12 Положения установлено, что единая комиссия проверяет первые части заявок на участие в аукционе на соответствие требованиям, установленным документацией об аукционе в отношении покупаемых товаров, работ, услуг, в срок не позднее 7 дней с даты окончания срока подачи указанных заявок.

Согласно пункту 5.6.13 Положения по результатам рассмотрения первых частей заявок на участие в аукционе единая комиссия принимает решение о допуске участника конкурентной закупки, подавшего заявку на участие в аукционе, к участию в нем или об отказе в допуске к участию в аукционе.

В соответствии с протоколом рассмотрения первых частей заявок №32111001088-01 от 20.01.2022г. на участие в закупке было подано две заявки (идентификационный номер 312756 и идентификационный номер 315128), по результатам рассмотрения которых комиссией заказчика принято решение о соответствии заявок требованиям аукционной документации.

В соответствии с пунктом 5.6.18 Положения в процедуре открытого аукциона принимают участие участники конкурентной закупки, которые по результатам рассмотрения первых частей заявок на участие в аукционе были допущены к участию в нем.

Согласно протоколу подачи ценовых предложений №32111001088-02 ценовое предложение было сделано единственным участником (идентификационный номер 315128) в размере 31 541 017, 74 рублей, второй участник закупки ценовое предложение не подавал.

В силу пункта 5.6.25 Положения единой комиссией на основании результатов рассмотрения вторых частей заявок на участие в аукционе принимается решение о соответствии или о несоответствии заявки на участие в таком аукционе требованиям, установленным документацией об аукционе.

Пунктом 5.6.28 Положения установлено, что участник открытого аукциона, который предложил наиболее низкую цену договора и заявка на участие в аукционе которого соответствует требованиям, установленным документацией об аукционе, признается победителем закупки.

В соответствии с протоколом рассмотрения вторых частей заявок №32111001088-03 от 25.01.2022г. заявка участника с идентификационным номером 315128 признана соответствующей требованиям документации (представлен скриншот).

Вместе с тем, Комиссией по закупкам принято решение, что в соответствии с пп.б п.5.6.29. Положения о закупках товаров, работ, услуг для нужд Муниципального унитарного предприятия г. Казани «Водоканал» аукцион в электронной форме признан несостоявшимся. В соответствие с пп.а п.5.6.32. Положения о закупках товаров, работ, услуг для нужд Муниципального унитарного предприятия г. Казани «Водоканал» процедура закупки будет проведена повторно.

Согласно доводам заявителя, указанное решение заказчика неправомерно.

Согласно пояснениям заказчика, для участия в закупке подано две заявки с ID-312756 и ID-315128, т.е. Заказчику открылся доступ к первым частям заявок участников, что отражено в протоколе от 20.01.2022 года. На 24.01.2022 года было назначено проведение аукциона (торгов). Ценовое предложение поступило от одного участника. При рассмотрении вторых частей заявок с электронной торговой площадки для Заказчика «выгрузилась» только вторая часть заявки участника под ID-315128, который подал ценовое предложение. Вторая часть заявки под ID-312756, который не подал ценовое предложение, была не доступна для рассмотрения Заказчиком. Исходя из изложенного, и в соответствии с подпунктом 6 пункта 5.6.29. Положения о закупках товаров, работ, услуг для нужд Муниципального унитарного предприятия г. Казани «Водоканал» аукцион в электронной форме признан несостоявшимся. В соответствии с подпунктом «а» пункта 5.6.32. Положения о закупках МУП «Водоканал» комиссией принято решение о проведении повторной процедуры, о чем указано в протоколе от 25.01.2022 года. 31.01.2022 года закупка размещена повторно.

В соответствии с пунктом 5.6.29 Положения открытый аукцион признается несостоявшимся:

- 1) если после окончания срока подачи заявок на участие в аукционе не поступило ни одной заявки;
- 2) если после окончания срока подачи заявок на участие в аукционе подана только одна заявка от одного участника (с учетом отозванных участником заявок);
- 3) если по результатам рассмотрения первых частей заявок принято решение об отказе в допуске всем участникам конкурентной закупки, подавшим заявки;
- 4) если по результатам рассмотрения первых частей заявок принято решение о допуске только одного участника конкурентной закупки;
- 5) если по результатам рассмотрения вторых частей заявок принято решение об отказе в допуске всем участникам конкурентной закупки, прошедшим аукцион;
- 6) если по результатам рассмотрения вторых частей заявок принято решение о допуске только одного участника конкурентной закупки, прошедшего аукцион.

Согласно пункту 5.6.30 Положения в случае если открытый аукцион признан несостоявшимся в соответствии с подпунктами «1))», «3))», «5))» пункта 5.6.29 Положения, Заказчик вправе:

- а) принять решение о проведении повторной конкурентной процедуры путем проведения аукциона (при необходимости с изменением условий проводимого аукциона для целей создания конкурентной среды);
- б) принять решение о проведении закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

В силу пункта 5.6.31 Положения в случае если открытый аукцион признан несостоявшимся в соответствии с подпунктом «2))» пункта 5.6.29 Положения:

- а) единая комиссия рассматривает единственную заявку на участие в аукционе на предмет соответствия требованиям документации об аукционе и направляет

оператору электронной площадки протокол рассмотрения единственной заявки на участие в аукционе, подписанный членами единой комиссии;

б) договор заключается с участником закупки, подавшим единственную заявку на участие в аукционе, если этот участник и поданная им заявка признаны соответствующими требованиям документации об аукционе.

Согласно пункту 5.6.32 Положения в случае если открытый аукцион признан несостоявшимся в соответствии с подпунктами «4))», «6))» пункта 5.6.29 Положения, Заказчик вправе:

а) принять решение о проведении повторной конкурентной процедуры путем проведения аукциона. При проведении повторного аукциона Заказчик вправе изменить условия исполнения договора;

б) принять решение о заключении договора с единственным участником аукциона, если этот участник и поданная им заявка на участие в аукционе признаны соответствующими требованиям документации об аукционе. При этом договор должен быть заключен на условиях, предусмотренных извещением об осуществлении закупки и документацией о закупке, и цена заключенного договора не должна превышать начальную (максимальную) цену договора, указанную в извещении о закупке.

Комиссия Татарстанского УФАС России приходит к выводу, что в рассматриваемом случае ни один из подпунктов пункта 5.6.29 Положения не подпадает под условия обжалуемой закупки.

Ссылка заказчика в протоколе рассмотрения вторых частей заявок на пп. 6 п. 5.6.29 Положения (если по результатам рассмотрения вторых частей заявок принято решение о допуске только одного участника конкурентной закупки, прошедшего аукцион) является неправомерной, так как в данном случае рассматривалась только заявка участника 315128, вторая заявка ввиду неучастия в процедуре аукциона не оценивалась на соответствие требованиям документации (по ней не принято решения о недопуске до участия).

Вместе с тем, исходя из смыслового толкования пп. 6 п. 5.6.29 Положения следует вывод о необходимости рассмотрения двух или более заявок и принятия решения о допуске только одного участника аукциона и недопуске остальных участников аукциона.

Следовательно, признание аукциона несостоявшимся по пп. 6 п. 5.6.29 Положения является неправомерным.

Согласно части 4 статьи 447 Гражданского кодекса Российской Федерации торги (в том числе электронные) проводятся в форме аукциона, конкурса или в иной форме, предусмотренной законом.

Выигравшим торги на аукционе признается лицо, предложившее наиболее высокую цену, а по конкурсу - лицо, которое по заключению конкурсной комиссии, заранее назначенной организатором торгов, предложило лучшие условия.

В этой связи положения ГК РФ, регулирующие проведение торгов, в полной мере применяются к торгово-закупочным процедурам, основанным на конкурентном

отборе контрагента, предложение которого в наибольшей степени удовлетворяет потребности заказчика.

В этой связи процедура закупки подлежит завершению по правилам части 1 статьи 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 приходит к выводу, что заключение договора по итогам закупки является обязательным.

В соответствии с пунктом 2 статьи 432 ГК РФ договор заключается посредством направления оферты (предложения заключить договор) одной из сторон и ее акцепта (принятия предложения) другой стороной.

Кроме того, необходимо отметить, что 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).

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.

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 будет регулироваться нормами права, предусмотренными для данного правоотношения, вне зависимости от того, как оно названо.

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.

Учитывая положения действующего законодательства (в том числе на момент проведения закупочной процедуры), у заказчика отсутствовали основания для отказа от заключения договора с обществом.

На основании приведенных норм законодательства следует вывод об обязательности заключения договора по итогам проведенной закупки.

В соответствии с частью 5 статьи 3.2 Закона о закупках заказчик вправе отменить конкурентную закупку по одному и более предмету закупки (лоту) до наступления даты и времени окончания срока подачи заявок на участие в конкурентной закупке.

Частью 7 статьи 3.2 Закона о закупках установлено, что по истечении срока отмены конкурентной закупки в соответствии с частью 5 настоящей статьи и до заключения договора заказчик вправе отменить определение поставщика (исполнителя, подрядчика) только в случае возникновения обстоятельств непреодолимой силы в соответствии с гражданским законодательством.

Согласно части 15 статьи 3.2 Закона о закупках договор по результатам конкурентной закупки заключается не ранее чем через десять дней и не позднее чем через двадцать дней с даты размещения в единой информационной системе итогового протокола, составленного по результатам конкурентной закупки. В случае необходимости одобрения органом управления заказчика в соответствии с законодательством Российской Федерации заключения договора или в случае обжалования в антимонопольном органе действий (бездействия) заказчика, комиссии по осуществлению конкурентной закупки, оператора электронной площадки договор должен быть заключен не позднее чем через пять дней с даты указанного одобрения или с даты вынесения решения антимонопольного органа по результатам обжалования действий (бездействия) заказчика, комиссии по осуществлению конкурентной закупки, оператора электронной площадки.

Отказ от заключения договора с победителем закупки на основании пп.6 п. 5.6.29 и пп.а п.5.6.32 Положения фактически является для заказчика отменой закупки после даты окончания срока подачи заявок на участие в конкурентной закупке при отсутствии обстоятельств непреодолимой силы в соответствии с гражданским законодательством, что является нарушением требований части 5, 7 статьи 3.2 Закона о закупках.

Учитывая вышеизложенные обстоятельства, Комиссия Татарстанского УФАС России приходит к выводу, что отказ от заключения договора с победителем закупки является неправомерным.

Довод заявителя признан обоснованным.

Заказчиком нарушены требования пункта 2 части 1 статьи 3, частей 5, 7, 15 статьи 3.2 Закона о закупках, п. 5.6.29, 5.6.32 Положения.

На основании вышеизложенного, руководствуясь статьей 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

Р Е Ш И Л А:

Признать жалобу ООО «СК ВолгаСтройМонтаж» (вх. №925/ж от 26.01.2022г.) на действия заказчика МУП города Казани «Водоканал» при проведении закупки

№32111001088 на предмет: «Выполнение работ по строительству сетей водоснабжения и водоотведения к объекту: «Строительство спортивного комплекса для проведения тренировок и соревнований по лыжным гонкам и биатлону», обоснованной.

Признать заказчика МУП города Казани «Водоканал» нарушившим требования пункта 2 части 1 статьи 3, частей 5, 7, 15 статьи 3.2 Федерального закона от 18.07.2011 N 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», п. 5.6.29, 5.6.32 Положения о закупках товаров, работ, услуг для нужд Муниципального унитарного предприятия города Казани «Водоканал».

Выдать заказчику МУП города Казани «Водоканал» предписание об устранении нарушений действующего законодательства в части завершения процедуры закупки №32111001088 в соответствии с требованиями статьи 447 Гражданского кодекса Российской Федерации, статей 3, 3.2 Федерального закона от 18.07.2011 N 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

Передать в установленном порядке материалы должностному лицу Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан для рассмотрения вопроса о необходимости возбуждения административного производства в отношении лиц, допустивших нарушение норм действующего законодательства.

Решение Комиссии может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев со дня его принятия.

Председатель Комиссии:

<...> – (должностное лицо)

Члены Комиссии:

<...> – (должностное лицо)

<...> – (должностное лицо)