

РЕШЕНИЕ
№ 054/01/18.1-706/2020
16 апреля 2020 года г. Новосибирск

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Новосибирской области (далее - Новосибирское УФАС России) по рассмотрению жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров в составе:

<.....>;

рассмотрев жалобу Общества с ограниченной ответственностью «Дорспецпроект» (далее – ООО «Дорспецпроект») на действия заказчика торгов Акционерного общества «Новосибирскэнергосбыт» (далее – АО «Новосибирскэнергосбыт») при проведении открытого аукциона в электронной форме на право заключения договора на выполнение проектно-изыскательских работ сетей теплоснабжения, водоснабжения, и канализации на объектах, расположенных в г. Новосибирске и (или) Новосибирской области (извещение № 32009016166 на сайте <http://zakupki.gov.ru>),

в отсутствие представителей заявителя - ООО «Дорспецпроект», надлежащим образом уведомленных о месте, времени и дате рассмотрения жалобы по существу,

в присутствии представителя заказчика торгов - <.....>(по доверенности),

УСТАНОВИЛА:

В Новосибирское УФАС России поступила жалоба ООО «Дорспецпроект» на действия заказчика торгов АО «Новосибирскэнергосбыт» при проведении открытого аукциона в электронной форме на право заключения договора на выполнение проектно-изыскательских работ сетей теплоснабжения, водоснабжения, и канализации на объектах, расположенных в г. Новосибирске и (или) Новосибирской области (извещение № 32009016166 на сайте <http://zakupki.gov.ru>).

Заявитель сообщает следующее.

АО «Новосибирскэнергосбыт» опубликовало открытый аукцион в электронной форме на право заключения договора на выполнение проектно-изыскательских работ сетей теплоснабжения, водоснабжения, и канализации на объектах, расположенных в г. Новосибирске и (или) Новосибирской области (№ закупки в Единой информационной системе 32009016166).

Осуществление закупки регулируется правовыми нормами Федерального закона от 18.07.2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее - ФЗ № 223-ФЗ).

В соответствии с частью 1 статьи 3 ФЗ № 223-ФЗ, при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются в том числе принципами информационной открытости закупки и отсутствия ограничения допуска к участию в закупке путем установления неизмеряемых требований к участникам закупки.

По мнению заявителя жалобы АО «Новосибирскэнергосбыт» нарушены нормы действующего законодательства, регулирующего порядок осуществления закупок и проведения публичных торгов.

Так аукционной документацией предусмотрено 2 (два) лота, предметом торгов является право заключения договора на выполнение проектно-изыскательских

работ наружных сетей теплоснабжения, водоснабжения, и канализации. Начальная максимальная цена лотов составляет 1 700 000 руб. (один миллион семьсот тысяч рублей (НМЦ каждого лота).

Вместе с тем в техническом задании заказчика отсутствуют обязательные сведения, позволяющие определить объем и вид работ которые необходимо выполнить.

Описание заказчиком работ в закупочной документации в разделе «техническое задание»:

Выполнение работ по договору осуществляется по Заказам с приложением Технических заданий Заказчика (периодичность направления Заказов не устанавливается, срок выполнения работ устанавливается по каждому конкретному Заказу).

Состав и виды работ соответствуют сметно-нормативной базе.

Стоимость проектно-изыскательских работ определяется в базовых ценах по действующим справочникам базовых цен на проектные и изыскательские работы с учетом текущих индексов администрации Новосибирской области.

Адреса объектов указываются в Техническом задании Заказчика.

Срок действия договора 12 месяцев.

Требования к результату работ:

Работы выполняются в объеме и в сроки, предусмотренные описанием объекта закупки в каждом конкретном Заказе, в соответствии с требованиями технической документации, ГОСТ, СНиП, технических регламентов (норм и правил) и иных нормативно-правовых актов, принятых в установленном порядке.

Состав и виды работ соответствуют сметно-нормативной базе.

Начально-минимальная скидка устанавливается в размере 10% от стоимости единицы проектно-изыскательских работ, рассчитанных в базовых ценах по действующим справочникам базовых цен на проектные и изыскательские работы с учетом текущих индексов администрации Новосибирской области.

Объекты проектирования находятся на территории г. Новосибирска и (или) Новосибирской области, адреса объектов указываются в Техническом задании Заказчика в каждом конкретном Заказе.

Выполнение работ по договору осуществляется по Заказам с приложением Технических заданий Заказчика (периодичность направления Заказов не устанавливается, срок выполнения работ устанавливается по каждому конкретному Заказу).

Требования к результату работ: Работы выполняются в объеме и в сроки, предусмотренные описанием объекта в каждом конкретном Заказе, в соответствии с требованиями технической документации, ГОСТ, СНиП, технических регламентов (норм и правил) и иных нормативно-правовых актов, принятых в установленном порядке.

Из указанных заказчиком условий не представляется возможным определить конкретный состав виды и объемы работ, адреса выполнения работ, конкретные технические требования к выполнению работ, а также сроки выполнения работ.

В свою очередь, заказчик при описании объекта закупки обязан предоставить участнику закупки все необходимые для выполнения работ данные. То есть все необходимые для выполнения работ данные, должны быть указаны в составе закупочной документации и представлены Исполнителю до подписания контракта.

Описание объекта закупки в данном случае не позволяет участнику определить конкретные характеристики объемы и виды работ, подлежащие выполнению по условиям закупки, тем самым подать заявку на участие в аукционе, что является прямым ограничением конкуренции при проведении торгов.

При этом в аукционной документации заказчиком предусмотрено право любого участника обратиться с запросом о разъяснении положений документации. Разъяснения положений документации о закупке размещаются на электронной торговой площадке (определённой организатором закупки) в течение 3 (трех) рабочих дней от даты поступления запроса от участника закупки, при этом Заказчик вправе не осуществлять такое разъяснение в случае, если указанный запрос поступил позднее, чем за три рабочих дня до даты окончания срока подачи заявок на участие в такой закупке.

Право обратиться с запросом о разъяснении положений документации также предусмотрено статьёй 3.2. ФЗ № 223-ФЗ, согласно которой в течение трех рабочих дней с даты поступления запроса, заказчик осуществляет разъяснение положений документации о конкурентной закупке и размещает их в единой информационной системе с указанием предмета запроса, но без указания участника такой закупки, от которого поступил указанный запрос.

Тем самым, обязанность заказчика представить разъяснения на запрос участника поставлена в зависимость от количества рабочих дней в период осуществления закупки.

Исходя из смысла действующего законодательства закупка путём проведения публичных торгов должна осуществляться в период рабочей недели, проведение торгов в нерабочие дни – недопустимо.

Извещение об осуществлении закупки опубликовано заказчиком в Единой информационной системе 23.03.2020 года. 06.04.2020 года в закупочную документацию внесены изменения. Окончание подачи заявок – 13.04.2020, подведение итогов закупки 20.04.2020 года.

Указом Президента Российской Федерации от 25.03.2020 года № 206 «Об объявлении в Российской Федерации нерабочей недели» установлены нерабочие дни с 30.03.2020 года по 03.04.2020 года.

Указом Президента Российской Федерации от 02.04.2020 года № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» установлены нерабочие дня с 04.04.2020 года по 30.04.2020 года (включительно).

Кроме того, в соответствии с пунктом 18 статьи 3.2. ФЗ № 223-ФЗ под аукционом в целях настоящего Федерального закона понимается форма торгов, при которой победителем аукциона, с которым заключается договор, признается лицо, заявка которого соответствует требованиям, установленным документацией о закупке, и которое предложило наиболее низкую цену договора путем снижения начальной (максимальной) цены договора, указанной в извещении о проведении аукциона, на установленную в документации о закупке величину («шаг аукциона»).

Из положений пункта 18 статьи 3.2. ФЗ № 223-ФЗ следует, что победителем аукциона может быть признано только одно лицо заявка которого соответствует требованиям, установленным документацией о закупке, и которое предложило наиболее низкую цену договора путем снижения начальной (максимальной) цены договора, указанной в извещении о проведении аукциона.

Однако закупочной документацией предусмотрено два и более победителя торгов по каждому лоту, что нарушает нормы ФЗ № 223-ФЗ.

Также остается непонятным пункт 16 технического задания в котором заказчиком установлено, что процент скидки, полученный, в результате понижения начальной цены договора будет единым процентом скидки на сметную стоимость работ, рассчитанных на основании действующего справочника базовых цен на проектные и изыскательские работы с учетом текущих индексов администрации

Новосибирской области. Начально-минимальная скидка устанавливается в размере 10 %. Заказчик вправе отклонить ценовые предложения участников со скидкой менее 10 %

Между тем пунктом 7 ФЗ № 223-ФЗ установлен «шаг аукциона» который составляет от 0,5 процента до пяти процентов начальной (максимальной) цены договора. Снижение текущего минимального предложения о цене договора осуществляется на величину в пределах «шага аукциона». Участник, предложивший наименьшую цену, считается победителем.

Установление дополнительных требований, указанных в пункте 16 раздела «Техническое задание» аукционной документации является нарушением положений ФЗ № 223-ФЗ.

Заказчиком также не установлены конкретные сроки выполнения работ (помимо отсутствия состава видов и объемов работ).

Так в пункте 6 раздела «Техническое задание» и в пункте 8.1. проекта договора закупочной документации указан лишь срок действия договора.

При этом понятие срок действия договора и срок выполнения работ (оказание услуг) не являются тождественными понятиями. Данный вывод находит свое подтверждение в судебной практике: Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 27.08.2012 года по делу № А78-10712/2011; Постановление ФАС Московского округа от 12.12.2011 года по делу № А40-18978/11.

В силу пункта 1 статьи 708 Гражданского кодекса Российской Федерации 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).

Условие о сроках выполнения работ, является обязательным условием договора подряда. В случае отсутствия в договоре указания на сроки выполнения работ, договор считается не заключенным.

Согласно статье 17 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», запрещаются действия организаторов торгов, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, в том числе нарушение порядка определения победителя или победителей торгов, запроса котировок, запроса предложений.

Следуя данной правовой норме, заказчик должен обеспечить на всех этапах закупочной процедуры соблюдение законности ее проведения, избегать несправедливых действий в отношении каких-либо участников.

Принцип отсутствия необоснованных ограничений конкуренции в отношении участников закупки (в том числе необоснованное отклонение заявки), является правовым инструментом, действие которого направлено на пресечение неправомерных действий заказчиков.

АО «Новосибирскэнергосбыт» в своих возражениях сообщило следующее.

АО «Новосибирскэнергосбыт» опубликовано извещение о проведении открытого аукциона в электронной форме на право заключения договора на выполнение проектно-изыскательских работ сетей теплоснабжения, водоснабжения, и канализации на объектах, расположенных в г. Новосибирск и (или) Новосибирской области, участниками которого могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства. Как указано в закупочной документации предусмотрено 2 лота, начальная максимальная цена лотов 1 700 000 (один миллион семьсот тысяч) рублей.

Разделяя закупку на 2 лота - на выполнение проектно-изыскательских работ во внутренних и наружных сетях преследуется цель увеличения конкуренции и привлечения широкого круга подрядчиков, обладающих разными трудовыми

ресурсами и опытом работы.

Этим же обосновано условие закупочной документации о выборе двух и более победителей по каждому лоту. Так, частью 28 статьи 3.2. Федерального закона от 18.07.2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее по тексту - 223-ФЗ) по итогам конкурентной закупки заказчик вправе заключить договоры с несколькими участниками такой закупки в порядке и в случаях, которые установлены заказчиком в положении о закупке.

Условия торговой площадки также не ограничивают заказчика в праве выбора более одного победителя по результатам конкурентной процедуры. Более того, заказчик закрепил указанное требование в своем Положении о закупке товаров, работ и услуг для нужд АО «Новосибирскэнергосбыт». Данное требование страхует риски заказчика от возможных проблем, связанных с несостоятельностью того или иного поставщика услуг в ходе исполнения договора.

Основными целями 223-ФЗ являются обеспечение единства экономического пространства, создание условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей юридических лиц, указанных в части 2 настоящей статьи (далее - заказчики), в товарах, работах, услугах, в том числе для целей коммерческого использования, с необходимыми показателями цены, качества и надежности, эффективное использование денежных средств, расширение возможностей участия юридических и физических лиц в закупке товаров, работ, услуг (далее также - закупка) для нужд заказчиков и стимулирование такого участия, развитие добросовестной конкуренции, обеспечение гласности и прозрачности закупки, предотвращение коррупции и других злоупотреблений.

АО «Новосибирскэнергосбыт» (далее по тексту - заказчик) является гарантирующим поставщиком электрической энергии в городе Новосибирске и Новосибирской области. Помимо основной деятельности заказчик выполняет работы для граждан и юридических лиц на возмездной основе на территории Новосибирской области. Перечень этих работ значителен и включает проектно-изыскательские работы в области устройства внутренних и наружных сетей тепло- и водоснабжения, канализации. Не все указанные работы могут быть выполнены силами только специалистов АО «Новосибирскэнергосбыт» и требуют привлечения субподрядных организаций по ряду причин:

- требования к объемам и срокам выполняемых работ зачастую не могут быть исполнены собственными кадровыми ресурсами;
- необходим опыт выполнения аналогичных работ, лицензии или допуски к определенному виду работ, которыми заказчик в силу специфики деятельности не обладает.

Кроме этого, объемы и сроки выполнения работ/услуг часто могут потребовать привлечения нескольких субподрядчиков.

До окончания конкурентных процедур не всегда бывает известно, какой фактический объем работ и услуг может понадобиться, соответственно, нет возможности с субподрядчиком заранее заключить договор с указанием всех существенных условий.

Заключение рамочных договоров в соответствии с ТЗ на закупку ПИР и СМР, позволяет:

- ускорить взаимодействие с субподрядчиками для определения конкурентной цены выполнения работ;
- не осуществлять поиск подрядчика каждый раз, когда возникает потребность в той или иной работе;
- оперативно взаимодействовать с субподрядчиками для недопущения срыва сроков выполнения подрядных работ/услуг АО «Новосибирскэнергосбыт»;

- зафиксировать основные условия сотрудничества, быстро заключать доп. соглашения (заказы) на конкретные объекты, не согласовывая каждый раз основные условия договора.

Проведение закупки с использованием рамочного договора является само по себе не чем иным, как приглашением к сотрудничеству, расширяет возможности, как потенциальных участников, так и заказчика. Участникам предоставлены все необходимые данные, какие возможно предоставить на данном этапе. Дополнительная информация может стать известна в ходе срока действия договора и будет указана и согласована в заказе, при этом уровень цен устанавливается перед заключением договора в результате торгов, поэтому участники закупки вправе предоставлять скидки в ходе торгов в том размере, какой считают возможным с учетом имеющихся данных в настоящее время. При этом, поставщики услуг получают договор, который не обязывает совершать определенных действий, в случае, если это окажется невозможно в силу обстоятельств, для этого и осуществляется выбор нескольких победителей и разработана система работы по заявкам. Более того, 223-ФЗ не содержит запрет на заключение рамочных договоров, и по своей сути корреспондирует, в том числе к нормам гражданского законодательства, которые разрешают заключение рамочных договоров для целей достижения удовлетворения потребностей участников гражданских правоотношений. Указанные выводы подтверждены, в том числе судебной практикой (Постановление Четырнадцатого ААС от 30.06.2016 года по делу № А52-3693/2015, Постановлением Арбитражного суда Северо-Западного округа от 07.10.2016 года № Ф07-7786/2016).

Шаг аукциона установлен в рамках требований законодательства в размере 0,5%-5% от начальной (максимальной) цены, что подтверждается закупочной документацией, таких же требований придерживается и торговая площадка. В связи с тем, что ранее заказчиком заключались договоры со скидкой 10% от федеральных расценок на данные виды работ, мы имеем основания полагать, что такой уровень скидок является рыночным и может быть учтен при ценообразовании. При этом участник может сделать итоговое предложение в результате снижения в один или несколько шагов с итоговой скидкой и менее 10%, но стать победителем при отсутствии более выгодных предложений, поскольку закупочная документация этого не исключает.

В связи с вышеизложенным, считаем, что АО «Новосибирскэнергосбыт» при проведении закупки руководствовался принципами Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», а также принципами, изложенными в собственном Положении о закупке товаров, работ и услуг, нормами, установленными гражданским законодательством РФ.

Выдвинутые к участникам требования не являются в разрезе данной закупки избыточными, предоставляют расширенный доступ к участию электронном аукционе, и закрывают потребность заказчика в надлежащем исполнении обязательств по договорам.

Первоначальное извещение о проведении закупки опубликовано АО «Новосибирскэнергосбыт» 23.03.2020 года со сроком подачи заявок до 06.04.2020 года. В связи с отсутствием подачи заявок, а также в связи с неблагоприятной санитарно-эпидемиологической обстановкой на территории РФ, и в соответствии с указами Президента РФ от 25.03.2020 года № 206 «Об объявлении в РФ нерабочих дней», от 02.04.2020 года № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» АО «Новосибирскэнергосбыт» принято решение о продлении срока окончания подачи заявок до 13.04.2020 года, а позже

закупка продлена сроком до 15.05.2020 года. Таким образом, исходя из анализа закупочной документации и дат ее размещения видно, что заказчик действовал добросовестно и осмотрительно в сложившейся ситуации, оперативно реагировал на изменения в законодательстве и переносил сроки для подачи заявок потенциальными участниками закупки. Более того, на момент размещения извещения о закупке указанные выше нормативно-правовые акты еще не были опубликованы.

Согласно пунктам 2, 3 статьи 3.2 223-ФЗ любой участник конкурентной закупки вправе направить заказчику запрос о даче разъяснений положений извещения об осуществлении закупки и (или) документации о закупке. При этом, согласно размещенной на сайте <http://zakupki.gov.ru> закупочной документации, а именно в Извещении о проведении электронного аукциона для МСП указано, что любой участник электронного аукциона вправе направить Заказчику запрос о разъяснении положений настоящего Извещения в соответствии с функционалом ЭТП не позднее, чем за 3 (три) рабочих дня до окончания срока подачи заявок. Если запрос поступил позднее указанного срока, Заказчик вправе его не рассматривать. При проведении электронных закупок возможность направления запроса обеспечивает оператор электронной площадки. Заявитель жалобы ООО «Дорспецпроект» не направлял запрос о даче разъяснений положений извещения через электронную площадку. Более того, как усматривается из жалобы, ООО «Доспецпроект» не подавало заявку на участие в аукционе.

Рассмотрев по существу поступившую жалобу, представленные материалы и возражения, Комиссия Новосибирского УФАС России приходит к следующим выводам.

23.03.2020 года АО «Новосибирскэнергосбыт» опубликовано извещение № 32009016166 на сайте <http://zakupki.gov.ru> о проведении открытого аукциона в электронной форме на право заключения договора на выполнение проектно-изыскательских работ сетей теплоснабжения, водоснабжения, и канализации на объектах, расположенных в г. Новосибирске и (или) Новосибирской области.

В соответствии с аукционной документацией предметом договора является:

1) Лот № 1: «Выполнение проектно-изыскательских работ наружных сетей теплоснабжения, водоснабжения, и канализации»

Начальная (максимальная) цена является предельной общей ценой договоров с победителями на поставку товара (работ, услуг) в течение срока его действия и составляет: 1 700 000 (Один миллион семьсот тысяч) рублей 00 копеек, без учета НДС; без учета НДС, а для участников, работающих по основной системе налогообложения, НДС исчисляется дополнительно по ставке, установленной п. 3 ст. 164 НК РФ на дату оказания услуг.

2) Лот 2: «Выполнение проектно-изыскательских работ внутренних сетей теплоснабжения, водоснабжения, и канализации»

Начальная (максимальная) цена является предельной общей ценой договоров с победителями на поставку товара (работ, услуг) в течение срока его действия и составляет: 1 700 000 (Один миллион семьсот тысяч) рублей 00 копеек, без учета НДС; а для участников, работающих по основной системе налогообложения, НДС исчисляется дополнительно по ставке, установленной пунктом 3 статьи 164 НК РФ на дату оказания услуг.

По итогам проведения указанного аукциона заключается рамочный договор, в котором не определены объект, объем работ и стоимость. При появлении объекта выполнения работ подрядчику направляется для подписания заказ, в котором определяется объем и стоимость работ по каждому объекту. Неотъемлемой частью заказа является техническое задание. В техническом задании

определяются исходные данные и результат работ по заказу.

В соответствии с пунктом 28 статьи 3.2. Федерального закона от 18.07.2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» по итогам конкурентной закупки заказчик вправе заключить договоры с несколькими участниками такой закупки в порядке и в случаях, которые установлены заказчиком в положении о закупке.

Положением о закупке товаров, работ и услуг для нужд АО «Новосибирскэнергосбыт» закреплено право заказчика о признании победителем нескольких участников и заключении с ними договоров по результатам процедуры закупки, такие положения должны быть указаны в документацию процедуры закупки.

Довод заявителя о недопустимости проведения торгов в нерабочие дни не находит подтверждения, поскольку АО «Новосибирскэнергосбыт» принято решение о продлении срока окончания подачи заявок до 13.04.2020 года, а позже закупка продлена сроком до 15.05.2020 года.

Кроме того, 16.04.2020 года на сайте <http://zakupki.gov.ru> опубликовано Извещение об отмене закупки.

Таким образом, в настоящее время открытый аукцион в электронной форме на право заключения договора на выполнение проектно-изыскательских работ сетей теплоснабжения, водоснабжения, и канализации на объектах, расположенных в г. Новосибирске и (или) Новосибирской области (извещение № 32009016166 на сайте <http://zakupki.gov.ru>) отменен, в связи с чем, в случае выявления в действиях АО «Новосибирскэнергосбыт» нарушений процедуры торгов и порядка заключения договоров не представлялось бы возможной.

Учитывая изложенные обстоятельства, руководствуясь частью 20 статьи 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия Новосибирского УФАС России

РЕШИЛА:

Признать жалобу ООО «Дорспецпроект» на действия заказчика торгов АО «Новосибирскэнергосбыт» при проведении открытого аукциона в электронной форме на право заключения договора на выполнение проектно-изыскательских работ сетей теплоснабжения, водоснабжения, и канализации на объектах, расположенных в г. Новосибирске и (или) Новосибирской области (извещение № 32009016166 на сайте <http://zakupki.gov.ru>) необоснованной.

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