

РЕШЕНИЕ № 223ФЗ-47/18

по результатам рассмотрения жалобы ООО «Транспортные Системы и Технологии» на действия (бездействие) заказчика при закупке товаров, работ, услуг в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»

29.01.2018 Москва

Комиссия Федеральной антимонопольной службы по контролю в сфере закупок в составе:

ведущего заседания Комиссии – <...>

членов комиссии:

<...>

при участии представителей:

<...>

рассмотрев жалобу ООО «Транспортные Системы и Технологии» б/д б/н на действия (бездействие) заказчика ОАО «РЖД» при проведении аукциона среди субъектов малого и среднего предпринимательства в электронной форме № 11537/ОАЭ-ЦДМВ/17 на право заключения договора выполнения работ по техническому обслуживанию систем обеспечения климата вагонов и кабин машиниста на электропоездах (извещение № 31705801044) в соответствии со статьей 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции),

У С Т А Н О В И Л А:

В ФАС России поступила жалоба ООО «Транспортные Системы и Технологии» (далее — Заявитель) б/д б/н (вх. 8697/18 от 22.01.2018) на действия (бездействие) заказчика ОАО «РЖД» (далее — Заказчик) при проведении аукциона среди субъектов малого и среднего предпринимательства в электронной форме № 11537/ОАЭ-ЦДМВ/17 на право заключения договора выполнения работ по техническому обслуживанию систем обеспечения климата вагонов и кабин машиниста на электропоездах (извещение № 31705801044) (далее — Аукцион, Жалоба).

Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон о закупках) устанавливает общие принципы закупки товаров, работ, услуг и основные требования к закупке товаров, работ, услуг юридическими лицами, указанными в части 2 статьи 1

Закона о закупках.

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, 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 Законом о закупках.

При этом в соответствии с частью 17 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции при рассмотрении жалобы по существу комиссия антимонопольного органа рассматривает обжалуемые акты и (или) действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии, уполномоченного органа и (или) организации, осуществляющей эксплуатацию сетей.

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

Закупочная деятельность Заказчика регламентируется Положением о закупке товаров, работ, услуг для нужд ОАО «РЖД», утвержденным решением Совета директоров ОАО «РЖД» 30.06.2014 (далее – Положение о закупке).

В соответствии с частью 5 статьи 4 Закона о закупках при закупке в единой информационной системе в сфере закупок (далее — ЕИС) размещается информация о закупке, в том числе извещение о закупке, документация о закупке, проект договора, являющийся неотъемлемой частью извещения о закупке и документации о закупке, изменения, вносимые в такое извещение и такую документацию, разъяснения такой документации, протоколы, составляемые в ходе закупки, а также иная информация, размещение которой в ЕИС предусмотрено Законом о закупках, за исключением случаев, предусмотренных частями 15 и 16 статьи 4 Закона о закупках.

28.11.2017 в ЕИС размещено извещение и документация о проведении Аукциона (далее – Извещение, Документация).

Частью 10 статьи 3 Закона о закупках предусмотрен ряд случаев, позволяющих участникам закупок обжаловать в антимонопольный орган в порядке, установленном таким органом, действия (бездействие) заказчика при закупках товаров, работ, услуг, в том 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.

Из Жалобы следует, что при проведении Аукциона Заказчиком нарушены права и законные интересы Заявителя, а именно:

- Заказчиком принято неправомерное решение об отказе Заявителю в допуске на участие в Аукционе;
- Заказчиком в Документации неправомерно установлены положения о праве Заказчика осуществлять выездные проверки и допросы информации в отношении участников Аукциона;
- Заказчиком в Документации неправомерно установлено требование о предоставлении до заключения договора по результатам Аукциона сведений о своих владельцах, включая конечных бенефициаров.

Представитель Заказчика с доводами Жалобы не согласился и сообщил, что при проведении Аукциона Заказчик действовал в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации, Положением о закупке и Документацией.

Комиссией ФАС России установлено, что Жалоба Заявителя содержит основания, предусмотренные частью 10 статьи 3 Закона о закупках, следовательно подлежит рассмотрению в порядке статьи 18.1 Закона о защите конкуренции.

Рассмотрев представленные материалы, выслушав пояснения представителей Заявителя и Заказчика, Комиссия ФАС России установила следующее.

- - - Согласно доводу Жалобы, Заказчиком принято неправомерное решение об отказе Заявителю в допуске на участие в Аукционе.

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются, в том числе принципом равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

Аналогичный принцип закупочной деятельности Заказчика установлен подпунктом 2 пункта 32 Положения о закупке.

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 о закупке. Требования, предъявляемые к участникам закупки, к закупаемым товарам, работам, услугам, а также к условиям исполнения договора, критерии и порядок оценки и сопоставления заявок на участие в закупке, установленные заказчиком, применяются в равной степени ко всем участникам закупки, к предлагаемым ими товарам, работам, услугам, к условиям исполнения договора.

Согласно протоколу рассмотрения аукционных заявок от 12.01.2018 № 11537/ОАЭ-ЦДМВ/17/1 (далее - Протокол) Заявителю отказано в допуске на участие в

Аукционе на основании пунктов 6.5.3.3 и 7.5.19 Документации, в связи с внесением обеспечения аукционной заявки в виде банковской гарантии несоответствующей условиям подпунктов 2), 10), 13) пункта 7.5.16 Документации.

Пунктом 7.5.16 Документации установлено, что банковская гарантия должна содержать, в том числе следующие условия:

- условие, согласно которому бенефициар вправе предъявить одно или несколько требований платежа по гарантии, в совокупности не превышающих сумму, на которую выдана гарантия;
- условие, согласно которому требование бенефициара об уплате указанной в гарантии суммы, реквизиты счета, указанные бенефициаром в требовании платежа по гарантии, могут быть представлены гаранту в письменной форме по адресу места нахождения гаранта либо в форме электронного сообщения с использованием телекоммуникационной системы SWIFT (СВИФТ), с соблюдением требований к форме, установленных стандартами этой системы;
- указание на то, что гарантом соблюдаются нормативы достаточности капитала банка (Н1) и максимального размера риска на одного заемщика или группу связанных заемщиков (Н6) в размерах, предусмотренных Инструкцией Банка России от 28 июня 2017 г. № 180-И «Об обязательных нормативах банков» на последнюю отчетную дату и на дату выдачи гарантии.

На заседании Комиссии ФАС России представил заявку Заявителя, в том числе, представленную в качестве обеспечения заявки банковскую гарантию АКБ «Абсолют Банк» от 19.12.2017 № 037891, которая не содержит положений согласно подпунктам 2), 10), 13) пункта 7.5.16 Документации.

Вместе с тем, представитель Заявителя на заседании Комиссии ФАС России затруднился указать на наличие условий подпунктов 2), 10), 13) пункта 7.5.16 Документации в тексте представленное в составе заявки банковской гарантии.

Пунктом 7.5.19 Документации установлено, что основание для отказа в допуске к участию в Аукционе является несоответствие банковской гарантии условиям, изложенным в Документации.

Согласно пункту 6.5.3.3 Документации участник Аукциона не допускается к участию в Аукционе, в том числе в случае невнесения обеспечения аукционной заявки (если Документацией установлено такое требование).

Учитывая изложенное, действия Заказчика, отклонившего заявку Заявителя на основаниях, указанных в Протоколе, соответствуют требованиям Закона о закупках, Положению о закупке и Документации.

Таким образом, довод Жалобы не нашел своего подтверждения.

- - - Согласно доводу Жалобы, Заказчиком в Документации неправомерно установлены положения о праве Заказчика

осуществлять выездные проверки и дозапросы информации в отношении участников Аукциона.

Пунктом 6.5.8 Документации установлено, что Заказчик вправе до подведения итогов Аукциона в письменной форме запросить у участников Аукциона информацию и документы, необходимые для подтверждения соответствия участника, товаров, работ, услуг, предлагаемых в соответствии с аукционной заявкой такого участника, предъявляемым требованиям, изложенным в аукционной документации. При этом не допускается изменение и (или) дополнение аукционных заявок участников.

Вместе с тем, возможность участия в Аукционе с учетом указанного положения Документации зависит от волеизъявления Заказчика. Кроме того, применение Заказчиком права запрашивать дополнительно информацию может применяться не в равной степени к участникам закупки, что ограничивает количество участников Аукциона.

Пунктом 6.5.10 Документации предусмотрено, что в случае препятствования участником проверке достоверности сведений, информации и документов, содержащихся в заявке участника, в том числе путем выездных проверок, его заявка может быть отклонена.

Вместе с тем, в Положении о закупке и Документации не установлен порядок проведения указанных проверок, что ставит возможность проведения или не проведения выездной проверки в отношении конкретного участника Аукциона в зависимость от решения Заказчика, которое может быть различным в отношении разных участников.

Кроме того, препятствование участником осуществлению выездной проверки является основанием для отклонения заявки участника Аукциона. При этом, законодательством не установлена обязанность участника Аукциона допускать представителя Заказчика на территорию своей организации, а отказ в таком допуске не является подтверждением предоставления участником в составе заявки документов, содержащих недостоверную информацию.

Таким образом, действия Заказчика, установившего указанные положения Документации, ограничивают количество участников закупки, противоречит подпункту 2 пункта 32 Положения о закупке, пункту 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках и нарушают требования части 1 статьи 2 Закона о закупках.

- - - Согласно доводу Жалобы, Заказчиком в Документации неправомерно установлено требование о предоставлении до заключения договора по результатам Аукциона сведений о своих владельцах, включая конечных бенефициаров.

Пунктом 8.2.1 Документации установлено, что до заключения договора лицо, с которым заключается договор по итогам Аукциона, предоставляет сведения о своих владельцах, включая конечных бенефициаров, с приложением подтверждающих документов. В случае непредставления указанных сведений и

документов победитель, иной участник, с которым заключается договор, считается уклонившимся от заключения договора.

При этом в соответствии с пунктом 386 Положения о закупках установлено, что в случае непредставления Заказчику победителем, иным участником, с которым заключается договор, в срок, установленный в документации сведений в отношении всей цепочки собственников, включая бенефициаров (в том числе конечных), и о составе исполнительных органов, с подтверждением соответствующими документами, победитель, иной участник считаются уклонившимися от заключения договора.

Вместе с тем, Документация не содержит сведений о конкретных сроках предоставления сведений о владельцах участника Аукциона.

Кроме того, в случае если участником Аукциона, с которым принято решение заключить договора, или его совладельцем является акционерное общество, акции которого свободно торгуются на рынке ценных бумаг, предоставление актуальных сведений в отношении всей цепочки собственников, включая бенефициаров (в том числе конечных), и о составе исполнительных органов, с подтверждением соответствующих документов, не представляется возможным, поскольку присутствует вероятность непредсказуемых изменений держателей акций.

Кроме того, представление сведений о своих владельцах, включая конечных бенефициаров, до заключения договора по итогам проведения закупки не влияет на исполнение обязательств по договору, а также не является подтверждением надлежащего исполнения обязательств по договору, заключаемому по результатам закупки.

Таким образом, действия Заказчика, установившего указанные положения Документации, ограничивают количество участников закупки, противоречат подпункту 2 пункта 32 Положения о закупке, пункту 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках и нарушают требования части 1 статьи 2 Закона о закупках.

Кроме того, частью 17 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции установлено, что в случае, если в ходе рассмотрения жалобы комиссией антимонопольного органа установлены иные нарушения в актах и (или) действиях (бездействии) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии, уполномоченного органа и (или) организации, осуществляющей эксплуатацию сетей, комиссия антимонопольного органа принимает решение с учетом всех выявленных нарушений.

4. Пунктом 2.1 Документации установлено, что участник Аукциона должен иметь опыт по фактически выполненным работам по техническому обслуживанию и/или ремонту климатического оборудования на подвижном составе, стоимость которых составляет не менее 20% (двадцати процентов) начальной (максимальной) цены договора без учета НДС, установленной в приложении № 2 к Документации. При этом учитывается стоимость всех выполненных участником закупки (с учетом правопреемственности) работ (по выбору участника закупки) по техническому обслуживанию и/или ремонту климатического оборудования на подвижном составе. В подтверждение опыта выполнения работ участник в составе заявки представляет :

- документ по форме приложения № 9 к Документации о наличии опыта, указанного в пункте 2.1 Документации;
- акты о выполнении работ;
- договоры на выполнение работ (представляются все листы договоров со всеми приложениями);
- копии документов, подтверждающих правопреемство в случае предоставления в подтверждение опыта договоров, заключаемых иными лицами, не являющимися участниками закупки (договор о правопреемстве организации, передаточный акт и др.).

Вместе с тем, участник Аукциона может не обладать опытом выполнения работ по техническому обслуживанию и/или ремонту климатического оборудования на подвижном составе, при этом ранее выполнять работы по техническому обслуживанию и/или ремонту климатического оборудования на иных видах транспорта надлежащим образом в соответствии с требованиями договора оказания услуг.

На заседании Комиссии ФАС России представителем Заказчика не представлено доказательств, свидетельствующих о наличии законодательно закрепленных требований к выполнению работ по предмету Аукциона.

Учитывая изложенное, отсутствие у участника Аукциона опыта выполнения работ по техническому обслуживанию и/или ремонту климатического оборудования на подвижном составе, а также подтверждающих документов в соответствии с пунктом 2.1 Документации, не является подтверждением невозможности надлежащего исполнения обязательств по договору, заключаемому по результатам Аукциона, и не влияет на возможность надлежащего исполнения таким участником обязательств по договору, заключаемому по результатам Аукциона.

Кроме того, учитывая требование пункта 1.4 Документации о проведении Аукциона только среди субъектов малого и среднего предпринимательства (далее - СМП), Заказчиком ограничена возможность участия в Аукционе вновь созданных субъектов СМП и не обладающих вышеуказанным опытом выполнения работ.

Таким образом, действия Заказчика, установившего указанные положения Документации, ограничивают количество участников закупки и противоречат подпункту 2 пункта 32 Положения о закупке, пункту 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках и нарушают часть 1 статьи 2 Закона о закупках.

Кроме того, в соответствии с протоколом рассмотрения аукционных заявок от 12.01.2018 № 11537/ОАЭ-ЦДМВ/17/1 участникам Аукциона ООО «СК МЭМ», ООО «Стигр-Вагрем» (далее — Участники) отказано в допуске на участие в Аукционе в связи с несоответствием требованиям пункта 2.1 Документации.

Учитывая изложенное, действия Заказчика, выразившиеся в отклонении заявок Участников на основании несоответствия неправомерным требованиям Документации, нарушают часть 6 статьи 3 Закона о закупках, что содержит признаки состава административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена частью 8 статьи 7.32.3 Кодекса Российской

Федерации об административных правонарушениях.

5. Пунктом 5.3.3.1 Документации установлено, что участник закупки должен соответствовать обязательному требованию об отсутствии у участника Аукциона недоимки по налогам, сборам, задолженности по иным обязательным платежам в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации. Участник Аукциона считается соответствующим установленному требованию в случае, если им в установленном порядке подано заявление об обжаловании указанных недоимки, задолженности и решение по такому заявлению на дату рассмотрения заявки на участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) не принято.

Вместе с тем, дата окончания подачи заявок — 19.12.2017, дата рассмотрения заявок — 12.01.2018. Таким образом, участник Аукциона на момент подачи заявки может не иметь недоимки по налогам, сборам, а также задолженности по иным обязательным платежам в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации. При этом к моменту рассмотрения заявок возникновение недоимки и задолженности (например, не по вине такого участника), повлечет признание Заказчиком таких сведений (содержащихся в представленных участником в составе заявки документах) недостоверными, что является основанием для отказа в допуске на участие в Аукционе такому участнику Аукциона на любом этапе проведения Аукциона, согласно требованиям пункта 6.5.4 Документации.

Таким образом, действия Заказчика, установившего указанные положения Документации, ограничивают количество участников закупки, противоречит подпункту 2 пункта 32 Положения о закупке, пункту 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках и нарушают требования части 1 статьи 2 Закона о закупках.

6. Согласно пункту 8.1.8 Документации, при выборе способа обеспечения исполнения договора в форме банковской гарантии участник должен представить банковскую гарантию, выданную одним из банков, указанных в приложении № 5 Документации. Срок действия банковской гарантии должен превышать срок действия договора не менее чем на 1 (один) месяц.

При этом приложением № 5 Документации установлен перечень из 10 банков, банковские гарантии которых принимаются Заказчиком в качестве обеспечения исполнения договора.

Кроме того, пунктом 8.1.9 Документации установлено, что победитель или участник, сделавший предпоследнее предложение о цене (в случае если победитель признан уклонившимся от заключения договора и принято решение о его заключении с участником, сделавшим предпоследнее предложение о цене), единственный участник, допущенный к участию в аукционе (в случае если принято решение о заключении договора с таким участником), вправе согласовать предоставление банковской гарантии иным банком, направив письменное обращение заказчику с приложением проекта банковской гарантии, соответствующего требованиям Документации.

Вместе с тем, возможность участия в Аукционе с учетом указанных положений Документации зависит от волеизъявления Заказчика, которое может применяться не в равной степени ко всем участникам закупки, что может повлечь ограничение количества участников Аукциона.

Таким образом, действия Заказчика, установившего указанные положения Документации, противоречат подпункту 2 пункта 32 Положения о закупке, пункту 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках и нарушают требования части 1 статьи 2 Закона о закупках.

Учитывая изложенное, в соответствии с частью 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, Комиссией ФАС России установлены иные не являющиеся предметом обжалования нарушения Закона о закупках, в связи с чем принимает решение о необходимости выдачи предписания, направленного на устранение выявленных нарушений.

На основании вышеизложенного и в соответствии с частями 17, 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции Комиссия ФАС России

Р Е Ш И Л А:

- - - Признать жалобу ООО «Транспортные Системы и Технологии» (ИНН: 7720803068, ОГРН: 1147746078248) б/д б/н на действия (бездействие) заказчика ОАО «РЖД» (ИНН: 7708503727, ОГРН: 1037739877295) при проведении аукциона среди субъектов малого и среднего предпринимательства в электронной форме № 11537/ОАЭ-ЦДМВ/17 на право заключения договора выполнения работ по техническому обслуживанию систем обеспечения климата вагонов и кабин машиниста на электропоездах (извещение № 31705801044) обоснованной в части неправомерных положений Документации о праве Заказчика осуществлять выездные проверки и дозапрос информации в отношении участников Аукциона, неправомерного требования Документации о предоставлении до заключения договора сведений о своих владельцах, включая конечных бенефициаров.
 - Признать ОАО «РЖД» нарушившим часть 1 статьи 2, часть 6 статьи 4 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».
 - Выдать обязательное к исполнению предписание, направленное на устранение выявленных нарушений в соответствии с принятым решением от 29.01.2018 № 223ФЗ-47/18.
 - Передать соответствующему должностному лицу Управления контроля размещения государственного заказа ФАС России материалы дела от 29.01.2018 № 223ФЗ-47/18 для рассмотрения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении.

Решение может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня его вынесения.