

РЕШЕНИЕ

по делу № 077/07/00-21031/2020 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

07.12.2020 г. Москва

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

в присутствии представителей:

от ООО «Комплексные системы безопасности» - <...> (по доверенности от 04.12.2020 № 20),

представителей ФГАОУ ВО РНИМУ им. Н.И. Пирогова Минздрава России,

рассмотрев жалобу ООО «Комплексные системы безопасности» (далее - Заявитель) на действия ФГАОУ ВО РНИМУ им. Н.И. Пирогова Минздрава России (далее - Заказчик) при проведении конкурса в электронной форме на оказание услуг по техническому обслуживанию систем автоматической пожарной сигнализации, системы оповещения и управления эвакуацией людей при пожаре, систем дымоудаления, водяного, порошкового и газового пожаротушения, пожарных шкафов и внутреннего пожарного водопровода на объектах ФГАОУ ВО РНИМУ им. Н.И. Пирогова Минздрава России с 01.02.2021 по 31.01.2022 (реестровый № 32009663000) (далее - Закупка),

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 Закупки.

Проанализировав заявленные доводы, Комиссия приходит к выводу о возможности рассмотрения указанной жалобы в порядке статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, учитывая требования, установленные частью 10 статьи 3 Федерального закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее - Закона о закупках).

В жалобе Заявитель указывает на многочисленные нарушения со стороны Заказчика при составлении Технического задания.

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

Как следует из материалов дела, Заказчиком в единой информационной системе закупок опубликовано извещение о проведении Закупки.

Согласно п. 4.3 Информационной карты Закупочной документации конкурсная

заявка, в том числе должна содержать описание поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги, которые являются предметом закупки в соответствии с требованиями, установленными в технической части документации (раздел IV документации), оформленное по форме 1 раздела III документации.

В приложении №1 к Техническому заданию указаны сведения о качестве, технических характеристиках оборудования, его безопасности, функциональных характеристиках (потребительских свойствах) оборудования, размере, упаковке, отгрузке оборудования и иные сведения об оборудовании, представление которых предусмотрено конкурсной документацией в виде таблицы на 97 позиций товаров.

Заявитель оспаривает, например 52, 89 и 35 позицию товара.

52	Выключатели автоматические тип 1	Автоматический выключатель: характеристика срабатывания электромагнитного расцепителя	B; C	-
		Автоматический выключатель: ширина	> 17.3	мм
		Автоматический выключатель: номинальный ток	16; 20	A
		Автоматический выключатель: класс токоограничения	3; 2	-

	Автоматический выключатель: количество полюсов с защитой от сверхтоков	1; 2		шт.
	Автоматический выключатель: исполнение	имеет не одинаковую характеристику срабатывания электромагнитного расцепителя с выключателем автоматическим тип 2; не имеет одинаковую характеристику срабатывания электромагнитного расцепителя с выключателем автоматическим тип 3		-

35	Выключатели автоматические тип 3	Автоматический выключатель: исполнение	АВДТ34; АВДТ64	-
		Автоматический выключатель: число полюсов	(1P+N); (3P+N)	-
		Автоматический выключатель с характеристикой срабатывания электромагнитного расцепителя В: номинальный ток	20; не применяется	A
		Автоматический выключатель: глубина	< 83.4	мм
		Автоматический выключатель с характеристикой срабатывания электромагнитного расцепителя С: номинальный ток	не применяется; 16	A
		Автоматический выключатель: высота	> 78.5	мм
		Автоматический выключатель: ширина	< 92.0	мм
89	Выключатели автоматические тип 2	Автоматический выключатель: минимальное рабочее напряжение	< 24	B
		Автоматический выключатель: количество полюсов	3, 4	шт
		Автоматический выключатель: максимальное рабочее напряжение	> 415	B
		Автоматический выключатель с		

	характеристикой срабатывания электромагнитного расцепителя С: номинальный ток	2; не применяется	А
	Автоматический выключатель: высота	< 87	мм
	Автоматический выключатель: ширина	> 35	мм
	Автоматический выключатель: глубина	< 76	мм
	Автоматический выключатель с характеристикой срабатывания электромагнитного расцепителя В: номинальный ток	не применяется; 4	А

Исходя из текста жалобы требование в позиции 52 о не соответствии какой-либо характеристики товара какой-либо характеристике другого товара не является потребительским свойством такого товара, его технической, качественной или эксплуатационной характеристикой. Следовательно, данное требование установлено в нарушение требований Закона о закупках.

В позиции 89 и 35 требования к характеристике срабатывания установлены с использованием символа «;», который, согласно инструкции по заполнению конкретных показателей товаров означает необходимость указания одного из предложенных значений.

Исходя из установленных требований, Заказчиком участнику предоставляется возможность по каждой характеристике срабатывания как указать конкретное значение, так и «не применяется». При этом, в позициях 89 и 35 Заказчиком не установлено, что выключатели требуются только одной характеристики срабатывания – В или С. То есть участник вправе в заявке предложить выключатели В и С.

То есть требуются 4 выключателя типа 2, а следовательно они могут быть разных характеристик срабатывания.

Таким образом, Заказчик устанавливает противоречивые требования, с одной стороны, требуя отличия характеристики срабатывания выключателя тип 1 от типа 2 и 3, но при этом устанавливая требование с возможностью указания в типах 2 и 3 обеих характеристик срабатывания. Это приводит к невозможности отличия значения характеристики срабатывания выключателя тип 1 от типов 2 и 3.

Схожие доводы Заявителя также относятся к позициям 51, 11, 71, 79, 2, 9, 17, 60, 23, 97.

Комиссией соглашается с доводами жалобы Заявителя на основании следующего.

Комиссия отмечает, что инструкция по заполнению заявки своим предназначением имеет прояснение положений требований документации Заказчика применительно к заполнению заявки, то есть инструкция имеет цель облегчать формирование заявки и представление предложений в ответ на требование Заказчика.

В рассматриваемом случае Комиссия пришла к выводу, что Инструкция не выполняет данную функцию, а, напротив, вводит в заблуждение участников процедуры.

В данной части документация в контексте предъявляемых к ней нормативных требований не является состоятельной, поскольку не отвечает своему предназначению.

Таким образом, Комиссия пришла к выводу, что ни Инструкция, ни Закупочная документация в целом в рассматриваемом случае не способствовали достижению целей проведения Закупки в соответствии с положениями Закона о закупках.

Комиссия, рассматривая вышеуказанные действия Заказчика при проведении Закупки, установила, что порядок изложения Заказчиком требований к товарам, установленным в Закупочной документации, необъективно затрудняет их уяснение и не позволяет участнику представить надлежащее предложение, поскольку требования к товарам, подлежащим использованию при оказании услуг, которые имеют двойственную интерпретацию и объективно затрудняют подачу надлежащей заявки, что недопустимо при проведении Закупки.

Согласно пунктам 1, 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются, в том числе принципами информационной открытости закупки, равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

Комиссия отмечает, что размещенная Заказчиком Закупочная документация нарушает положения действующего законодательства.

Комиссия считает недопустимыми подобные рычаги воздействия на ход проведения конкурентной процедуры, поскольку Закупочная документация не должна являться инструментом манипулирования Заказчиком итогами проведения конкурентной процедуры. Более того, подобное использование Заказчиком предоставленных ему прав по самостоятельному формированию Закупочной документации является ничем иным как злоупотреблением правом.

Из вышеизложенного можно сделать вывод, что Заказчиком в рамках Закупки неоднозначно и двойственно описан ассортимент необходимых при выполнении работ товаров.

Также Комиссия отмечает, что предоставленное Заказчику право на самостоятельное определение критериев допуска направлено на предоставление ему возможности выбора потенциального контрагента, наиболее полно отвечающего предъявляемым требованиям, а потому способного в наиболее короткие сроки обеспечить Заказчика выполненными работами. В то же самое время такое право Заказчика не является безусловным и безграничным и оканчивается тогда, когда вместо выбора наилучшего контрагента по объективным показателям такое право используется для целей искусственного сокращения количества участников Закупки с тем, чтобы обеспечить победу конкретному хозяйствующему субъекту.

Таким образом, избранные Заказчиком критерии допуска заявок должны не только способствовать выбору наилучшего (по объективным показателям) участника Закупки, но и учитывать всю специфику правоотношений, возникающих в сфере приобретения и выдачи требуемых Закупочной документацией документов.

В настоящем случае Заказчик, возлагая на участника Закупки обязанность по предоставлению сведений о характеристиках товаров, используемых при выполнении работ, описал требования к товарам и порядок предоставления таких сведений в составе заявки таким образом, что участник Закупки обязан изучить инструкцию и установить, какие именно требования предъявлены к характеристикам товаров.

При этом положения Закупочной документации не позволяют потенциальному участнику выразить только согласие на выполнение работ на условиях документации.

Заказчиком в Закупочной документации предъявлено к участникам Закупки требование о необходимости соответствия товара определенным государственным стандартам. В данном случае Заказчику нет необходимости предъявлять к участникам Закупки требование дублировать такие положения в заявках, поскольку потребность Заказчика будет удовлетворена в том числе и посредством выражения участниками Закупки согласия на применение товара при выполнении работ, соответствующего требованиям, изложенным заказчиком в приложении № 1 к Техническому заданию.

Комиссия также отмечает, что реализация предоставленного Заказчику права самостоятельно формировать свою потребность относительно объекта закупки не должна противоречить целям и принципам законодательства о закупках, противоречить положениям отдельных норм Закона о закупках. При формировании документации необходимо принимать во внимание, что обязанность Заказчика по подготовке документации (инструкции) обусловлена необходимостью достижения упорядочения и приведения к единообразию в понимании как требований Заказчика к составу и содержанию заявки на участие в Закупке, так и требований к товару (показателям, его характеризующим).

Так, документация предназначена для отбора лиц, которые имеют возможность удовлетворить потребность Заказчика на объявленных условиях, при этом не предоставляя Заказчику право избирать потенциального контрагента по критериям надежности указанных субъектов и отдавать предпочтение в зависимости от уровня заинтересованности таких участников.

Комиссия отмечает, что столь детальное описание товаров, при наличии возможности без ущерба удовлетворению потребности Заказчика как конкретизировать потребность, так и ограничиться установлением требований о соответствии товаров общепринятым стандартам, необоснованно ведет к затруднению подачи надлежащей заявки (при возложении на участника Закупки обязанности по соответствующему формированию предложения) и, как следствие, влияет на уровень конкуренции при проведении процедуры.

Данный правовой подход в наибольшей степени отвечает правовому режиму,

который установлен Законом о защите конкуренции и Законом о закупках, в то время как действия Заказчика в настоящем случае были направлены на введение в заблуждение участников Закупки и ограничение их количества.

Таким образом, порядок изложения Заказчиком требований к товарам, установленным в документации, не позволяет участнику Закупки представить надлежащее предложение, поскольку Заказчик, не учитывая предмет Закупки, установил чрезмерные требования к товарам, подлежащим использованию при выполнении работ, которые имеют двойственную интерпретацию и объективно затрудняют подачу надлежащей заявки, что недопустимо при проведении конкурентной процедуры.

Комиссия отмечает, в настоящем деле объектом Закупки является оказание услуг по техническому обслуживанию систем автоматической пожарной сигнализации, системы оповещения и управления эвакуацией людей при пожаре, систем дымоудаления, водяного, порошкового и газового пожаротушения, пожарных шкафов и внутреннего пожарного водопровода. В связи с этим потребность Заказчика выражается в получении итогового результата – надлежащего выполнения работ в соответствии с требованиями Технического задания. В свою очередь, материалы, подлежащие использованию при выполнении работ, не являются непосредственным объектом закупки. Соответственно, если предметом Закупки не являются материалы, которые участники самостоятельно не производят, а закупают у других лиц, то Заказчику при составлении Закупочной документации нет необходимости переписывать содержание регламентированных стандартных требований в Закупочную документацию, а достаточно лишь указать, что предложения, выдвигаемые участниками, должны соответствовать ГОСТам, международным стандартам и иным техническим регламентам в зависимости от товара.

Таким образом, Комиссия отмечает, в силу того, что Заказчиком в Закупочной документации предъявлено к участникам Закупки требование о необходимости соответствия товара определенным государственным стандартам, то ему нет необходимости предъявлять к участникам Закупки требование о необходимости заполнения Формы 1, поскольку потребность Заказчика будет удовлетворена, в том числе и посредством выражения участниками Закупки согласия на выполнение работ с использованием товаров, соответствующих требованиям приложения № 1 Технического задания.

Контрольный орган отмечает, что положения Закона о закупках не обязывают участника закупки иметь в наличии товар в момент подачи заявки. В связи с этим требования Заказчика о подробном описании в заявке (путем предоставления показателей и (или) их значений, как в виде одного значения, диапазона значений, так и сохранения неизменного значения) химического состава и (или) компонентов товара и (или) показателей технологии производства, испытаний товара и (или) показателей, значения которых становятся известными только при испытании определенной партии товара после его производства, имеют признаки ограничения доступа к участию в Закупке.

Также Комиссия обращает внимание, что в целях обеспечения конкуренции на торгах, Заказчику в документации достаточно предусмотреть возможность участникам закупки выразить свое согласие на использование определенного

товара при выполнении работ с качественными характеристиками, определенными им в приложении к Техническому заданию, и не предусматривать обязанность по заполнению участниками закупки конкретных характеристик, которые уже и так определены им в документации. Указанное изменение сократит возможность допущения участниками закупки ошибок в части заполнения ими характеристик товаров, поскольку потребность Заказчика уже определена им путем формирования требований к товарам посредством описания качественных характеристик в приложении к Техническому заданию, которые могут быть воспроизведены участниками закупки посредством предоставления согласия.

В связи с изложенным, Комиссия отмечает, что допустимым может являться установление в документации условий, при которых участники закупки вправе предоставить в составе заявки свое согласие на использование товара при выполнении работ в соответствии с требованиями документации, а именно конкретными показателями, которые заказчик сформировал на основании своей потребности в приложении к Техническому заданию.

На основании вышеизложенного, Комиссия усматривает в действиях Заказчика нарушение пункта 2 части 1 статьи 3, пункта 1 части 10 статьи 4 Закона о закупках, поскольку сама Закупочная документация не соответствует положениям законодательства. Требования, указанные Заказчиком, приводят к необоснованному ограничению количества лиц, участвующих в Закупке.

В этой связи Комиссия признает жалобу Заявителя на действия Заказчика при проведении Закупки обоснованной.

С учетом изложенного и руководствуясь частью 20 статьи 18.1, пунктом 3.1 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ООО «Комплексные системы безопасности» (ОГРН: 1107746085886, ИНН: 7725687545) на действия ФГАОУ ВО РНИМУ им. Н.И. Пирогова Минздрава России (ИНН: 7728095113, ОГРН: 1027739054420) при проведении Закупки обоснованной.

1.

1.

2. Установить в действиях Заказчика нарушение п. 2 ч. 1 ст. 3, ч. 10 ст. 4 Закона о закупках.
3. Выдать Заказчику обязательное к исполнению предписание об устранении выявленных нарушений.

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