

РЕШЕНИЕ

по делу № 077/07/00-6454/2021 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

22.04.2021 г. Москва

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

<...>

в отсутствие представителей <...>, ООО «ЕФН-Экотехпром МСЗ 3», АО «ЕЭТП», извещенных надлежащим образом письмом Московского УФАС России от 16.04.2021 № ЕО/21792/21,

рассмотрев жалобу <...>. на действия ООО «ЕФН-Экотехпром МСЗ 3» при проведении запроса предложений в электронной форме на право заключения договора, на оказание услуг по уборке помещений, территорий и очистке технологического оборудования предприятия (клининг) (реестровый № 32110163886) (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, мотивированная несогласием с установлением дискриминационного подхода к порядку оценки заявок путем приведения ценовых предложений участников Закупки к единому базису, а также установлению в документации требований, ограничивающих конкуренцию.

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 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» (в редакции, действующей на дату размещения Положения о закупках) (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 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.

Установление в Закупочной документации неправомерного порядка рассмотрения и оценки заявок, свидетельствует о несоблюдении заказчиком требований части 1 статьи 3 Закона о закупках, в связи с чем рассматриваемая жалоба заявителя попадает под основания, предусмотренные частью 10 статьи 3 Закона о закупках, и подлежит рассмотрению антимонопольным органом в административном порядке.

Из положений пункта 2.3 Закупочной документации следует, что качестве единого базиса сравнения ценовых предложений, обеспечения равной и объективной оценки заявок, а также в целях экономически эффективного расходования денежных средств и реализации мер, направленных на сокращение издержек Заказчика, сравнение предложений проводится по цене без учета НДС. Оценочная стоимость применяется только для целей оценки заявок и не влияет на цену заключаемого договора.

Вместе с тем установление такого порядка оценки путем приведения цен к единому базису Комиссия считает неправомерным на основании следующего.

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.

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.

В соответствии с частью 2 статьи 2 Закона о закупках Положение о закупках

является документом, который регламентирует закупочную деятельность заказчика и должен содержать требования к закупке, в том числе порядок подготовки и проведения процедур закупки (включая способы закупки) и условия их применения, порядок заключения и исполнения договоров, а также иные связанные с обеспечением закупки положения.

Закупочная процедура представляет собой совокупность действий заказчика, направленных на определение в порядке, установленном в положении о закупке, контрагента, с которым в последующем может быть заключен договор на лучших для заказчика условиях с точки зрения цены, качества и надежности закупаемых товаров (работ, услуг).

В соответствии с частью 20 статьи 3.2 Закона о закупках победителем запроса котировок признается участник закупки, заявка которого соответствует требованиям, установленным извещением о проведении запроса котировок, и содержит наиболее низкую цену договора.

Согласно пунктам 5, 7 части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации о закупке должны быть указаны сведения, определенные положением о закупке, в том числе сведения о начальной (максимальной) цене договора (цене лота) и порядок формирования цены договора (цены лота) (с учетом или без учета расходов на перевозку, страхование, уплату таможенных пошлин, налогов и других обязательных платежей).

Следовательно при определении в документации о закупке начальной (максимальной) цены договора заказчик должен установить одно значение такой цены для всех участников закупки (независимо от применяемой ими системы налогообложения), указав при этом содержит или нет установленная цена НДС.

При этом наличие в Закупочной документации нескольких значений начальной (максимальной) цены договора (цены лота) не соответствует положениям о Закона о закупках и может привести к неоднозначному толкованию таких положений участниками закупки и необъективной оценке своих возможностей при определении в заявке ценового предложения такого участника.

В соответствии с пунктами 13, 14 части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации о закупке должны быть указаны сведения, определенные положением о закупке, в том числе критерии и порядок оценки и сопоставления заявок на участие в закупке.

При этом согласно части 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.

С учетом вышеизложенного, во исполнение требований части 20 статьи 3.2 Закона

о закупках, при проведении запроса котировок (и аналогичных процедур закупки) победитель определяется путем сравнения поступивших ценовых предложений и выигравшим признается лицо, предложившее наиболее низкую цену договора.

При этом Заказчик не имеет правовых оснований производить какие-либо вычеты из ценовых предложений, применять иные особенности оценки и сопоставления заявок в отношении разных категорий налогоплательщиков.

В свою очередь Закон о закупках не содержит норм указывающих на возможность при осуществлении оценки заявок участников закупочной процедуры применения единого базиса оценки цены предложений участником без учета НДС.

Предпринимательская деятельность в силу положений статьи 2 ГК РФ, является самостоятельной, осуществляемой на свой риск, направленной на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товара, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке. Участники закупки, принимая решение об участии в закупке, самостоятельно формируют предложения по оцениваемым условиям закупки, исходя из своих возможностей, с учетом интереса одержать победу. Предлагая определенную цену, участник несет риск получения меньшего количества баллов при наличии лучшего предложения другого участника закупки, что в конечном итоге определяет конкуренцию при проведении закупки.

Комиссия, проанализировав положения Закона о закупках, Налогового кодекса Российской Федерации, указывает на отсутствие положений, допускающих предоставление хозяйствующим субъектам, являющимся плательщиками НДС, преимуществ при участии в закупках. Применение при оценке заявок вычета НДС из ценовых предложений участников закупки, являющихся плательщиками указанного налога, может привести к созданию данным участникам преимущественных условий по сравнению с участниками, применяющими упрощенную систему налогообложения, то есть к созданию неравных условий и, соответственно, ограничению конкуренции, что противоречит пункту 2 части 1, части 6 статьи 3 Закона о закупках.

Доводы Заказчика об обратном, по существу сводятся к несогласию с позицией Заявителя и основаны на праве установления такого порядка оценка в пункте 2.3 раздела 2 Положения о закупках. Однако установление в Положении о закупках такого права не может свидетельствовать о правомерности проведения оспариваемой закупки, в том числе в связи с тем, что указанная норма предоставляет Заказчику право на установления соответствующих положений, но не предписывает соответствующую обязанность. При этом доводов и доказательств, подтверждающих отсутствие дискриминации по отношению к различным категориям налогоплательщиков, Заказчиком не представлено, а Комиссией не установлено.

В настоящем случае Заказчик, установив порядок сравнения ценовых предложений путем приведения к единому базису путем вычета суммы НДС из цен, предлагаемых участниками Закупки, являющимися плательщиками НДС не отвечает требованиям части 6 статьи 3 Закона о закупках, а также пункту 2 части 1 статьи 3 закона о закупках.

Комиссия Управления также признает неправомерным установление Заказчиком обязательных (дополнительных) требований к участникам закупки, изложенных в п.3.2 Информационной карты, согласно которому:

1) выручка (Отчет о прибылях и убытках, Форма 2, строка 2110) за полный финансовый год, предшествующий периоду размещения закупки, должна составлять не менее 70 млн. рублей без НДС, что подтверждается официальной бухгалтерской отчетностью участника за 2020 год (Баланс, Форма 1 и Форма -2)*

2) чистая прибыль за полный финансовый год, предшествующий периоду закупки, должна быть выше 0 (нуля) или убыток составляет менее 5% от выручки за предшествующий финансовый год.*

3) Коэффициент автономии по последней сданной отчетности должен быть не менее 0,3

$КФА = СК / А,$

где:

КФА — коэффициент автономии;

СК — собственный капитал;

А — активы.

Собственный капитал — это часть капитала, которая остается у организации после вычета всех обязательств. По балансу это сумма строк 1310-1370

Активы — совокупность имущества организации. В балансе это строка 1600

* для ИП, а также предприятий на упрощенной системе налогообложения: Доходы за полный год, предшествующий периоду закупки, составляют не менее 60% от утверждённой НМЦД без НДС, что подтверждается налоговой декларацией по доходам за 2020 год.

Так, 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.

Пунктом 9 части 10 статьи 4 Закона о закупках установлено, что в документации о конкурентной закупке должны быть указаны требования к участникам такой закупки.

Комиссия отмечает, что наличие у участников закупки материально-технических ресурсов не может являться критерием допуска к участию в закупке, так как соответствие указанным требованиям не является подтверждением надлежащего выполнения работ.

Таким образом, действия Заказчика, установившего указанное требование, ограничивают количество участников закупки, противоречат п. 2 ч. 1 ст. 3 Закона № 223-ФЗ и нарушают требования ч. 1 ст. 2 Закона № 223-ФЗ.

Кроме этого, пунктом 2.3 критерия и порядка оценки и сопоставления заявок на участие в запросе предложений, Заказчиком установлено требование о наличии не менее 100 сотрудников, предполагаемых к работе по оказанию услуг на предприятии. подтверждается Справкой о численности сотрудников по форме из отчета РСВ (расчет страховых взносов).

При этом согласно шкале измерения критерия (фактора), Заказчиком: что Наличие 100 человек и более – 20 баллов; Наличие 50 человек – 10 баллов; Менее 100 человек - 0 баллов.

Комиссия приходит к выводу о непрозрачности названного требования и признает его неправомерным

Комиссия отмечает, что документация о проведении закупки, являющаяся, по своей сути, офертой, в соответствии с положениями которой впоследствии заключается договор, не должна содержать возможности ее множественного толкования.

Указанная документация должна содержать в себе четкие, исчерпывающие требования к претендентам, подающим заявки на право участия в торгах, что исключает возможность субъективного толкования указанных в заявках предложений заказчиком.

В этой связи представляется возможным сделать вывод о том, что, в целях исключения какого-либо субъективного правоусмотрения при разрешении вопроса о допуске той или иной заявки к участию в закупке, а также недопустимости злоупотребления правом организатору закупки надлежит максимально четко и конкретно сформулировать свои требования относительно формирования подаваемых на участие в закупке заявок. Наличие же в таких требованиях каких-либо разночтений, либо отсутствие в закупочной документации какого-либо требования исключает последующую возможность отклонения заявок со ссылкой на их несоответствие таким требованиям документации.

Названный правовой подход наиболее полно обеспечивает баланс частных и публичных интересов, на необходимость соблюдения которого указал Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 29.03.2011 № 2-П, поскольку направлен на повышенную защиту участника торгов как более слабой стороны в указанных правоотношениях.

Таким образом, положения конкурсной документации, устанавливающие требования вышеуказанные требования противоречат действующему законодательству являются противоречивыми, что нарушает пп. 13, 14 ч. 10 ст. 4, ч. 1 ст. 3 Закона о закупках.

В связи с изложенным Комиссия Управления приходит к выводу об обоснованности доводов жалобы в указанных частях.

Из доводов жалобы также следует, что Заказчик по ряду позиций технического задания не указывает количество поставляемого товара, объем выполняемой

работы, оказываемой услуги, что в свою очередь лишает возможности Заявителя подать заявку, так как без этих данных Заявителю не представляется возможным сформировать объективное ценовое предложение.

В силу пункта 3 части 9 статьи 4 Закона о закупках, в извещении об осуществлении конкурентной закупки должны быть указаны предмет договора с указанием количества поставляемого товара, объема выполняемой работы, оказываемой услуги, а также краткое описание предмета закупки в соответствии с частью 6.1 статьи 3 настоящего Федерального закона (при необходимости).

При этом Комиссией установлено, что Заказчиком соблюдены нормы пункта 3 части 9 статьи 4 Закона о закупках.

Комиссия Управления отмечает, что предметом Закупки является оказание услуг (клининговых), в связи с чем исполнитель в праве самостоятельно определять перечень материалов, необходимых для выполнения (оказания) услуг по договору.

В связи с этим, жалоба Заявителя в этой части также признается Комиссией как необоснованная и несоответствующая фактическим обстоятельствам дела.

Несогласие Заявителя с пунктами 2.1.8., 2.4.5., 3.4, 9.4. и 9.5. проекта договора не может быть расценено Комиссией, как нарушающее права участников закупки либо ограничивающее конкуренцию в силу того, что данный критерий в равной мере относится ко всем хозяйствующим субъектам, имеющим намерение принять участие в закупке.

Комиссия изучив проект договора, а также Техническое задание, установила, что указанные пункты проекта договора не противоречат Конкурсной документации и положениям Закона о закупках.

Кроме этого Комиссия отмечает, что проект договора является неотъемлемым элементом Закупочной документации и может являться предметом антимонопольного контроля.

Заявитель как податель жалобы в антимонопольный орган и лицо, участвующее в деле, обязан вместе с жалобой представить соответствующие его позиции доказательства, подтверждающие или опровергающие оспариваемые обстоятельства. Как следует из материалов дела, заявителем такие документы приложены не были, обоснований и объективных доказательств наличия в действия заказчика помимо субъективной оценки таких действий не представлено.

При этом Заявитель на заседание Комиссии не явился, доказательств обратного не представил.

При таких обстоятельствах, Комиссия приходит к выводу о необоснованности доводов жалобы Заявителя в указанных частях.

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

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу индивидуального предпринимателя Крыловой Светланы Анатольевны (ОГРНИП: 304770000062754, ИНН: 771503491801) на действия ООО «ЕФН-Экотехпром МСЗ 3» (ОГРН: 5077746776047, ИНН: 7737520364) частично обоснованной.
2. Установить в действиях Заказчика нарушение пункта 2 части 1, части 6 статьи 3, пунктом 9, 13, 14 части 10 статьи 4 Закона о закупках.
3. Выдать Заказчику обязательное для исполнения предписание об устранении допущенного нарушения.

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