

РЕШЕНИЕ № 223ФЗ-106/19

по результатам рассмотрения жалобы ООО «Геркулес ИТ» 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»

30.01.2019 Москва

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

<...>

при участии представителей:

<...>

рассмотрев жалобу ООО «Геркулес ИТ» б/д б/н, направленную письмом Московского УФАС России от 25.01.2019 № ИГ/3207/19, на действия (бездействие) заказчика ОАО «РЖД» при проведении запроса котировок в электронной форме № 5888/ЗКТЭ-АХУ/18 на право заключения договора на поставку офисного оборудования и расходных материалов (извещение № 31807367954) 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 «Геркулес ИТ» (далее — Заявитель) б/д б/н, направленная письмом Московского УФАС России от 25.01.2019 № ИГ/3207/19, на действия (бездействие) заказчика ОАО «РЖД» (далее - Заказчик) при проведении запроса котировок в электронной форме № 5888/ЗКТЭ-АХУ/18 на право заключения договора на поставку офисного оборудования и расходных материалов (извещение № 31807367954) (далее — Запрос котировок, 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 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган рассматривает жалобы на действия (бездействие) юридического лица, организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной комиссии или конкурсной 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.

Кроме того, в соответствии с частью 17 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции 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 Конкурсной комиссии, уполномоченного органа и (или) организации, осуществляющей эксплуатацию сетей, комиссия антимонопольного органа принимает решение с учетом всех выявленных нарушений.

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» (далее – Положение о закупке).

В соответствии с частью 5 статьи 4 Закона о закупках при осуществлении закупки, за исключением закупки у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) и конкурентной закупки, осуществляемой закрытым способом, в единой информационной системе (далее — ЕИС) размещаются информация о закупке, в том числе извещение об осуществлении конкурентной закупки, документация о конкурентной закупке, за исключением запроса котировок, проект договора, являющийся неотъемлемой частью извещения об осуществлении конкурентной закупки и документации о конкурентной закупке, изменения, внесенные в эти извещение и документацию, разъяснения этой документации, протоколы, составляемые в ходе осуществления закупки, итоговый протокол, а также иная информация, размещение которой в единой информационной системе предусмотрено настоящим Федеральным законом и положением о закупке, за исключением случаев, предусмотренных частями 15 и 16 статьи 4 Закона о закупках.

В соответствии с извещением об осуществлении закупки, документацией о закупке, протоколами, составленными при определении поставщика (подрядчика, исполнителя):

- - - Извещение о проведении Запроса котировок, приложение к извещению (далее — Извещение, Приложение к извещению) размещены в ЕИС – 26.12.2018;
 - Начальная (максимальная) цена договора — 1 180 000 рублей;
 - Дата окончания подачи заявок — 10.01.2018;
 - Дата подведения итогов Запроса котировок — 16.01.2019;

- На участие в Запросе котировок подано — 3 заявки;
- До участия в Запросе котировок допущено — 3 заявки.

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 Запроса котировок Заказчиком нарушены права и законные интересы Заявителя, поскольку Заказчиком принято неправомерное решение о допуске Заявителя к участию в Запросе котировок.

Представитель Заказчика с доводом Жалобы не согласился и сообщил, что при проведении Запроса котировок Заказчик действовал в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации о закупках, 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 Заказчика, Комиссия ФАС России установила следующее.

- - - Согласно доводу Жалобы, Заказчиком нарушены права и законные интересы Заявителя, поскольку Заказчиком принято неправомерное решение о допуске Заявителя к участию в Запросе котировок а именно:

1.1. Заявителем при подготовке заявки на участие в Запросе котировок нарушена обязательная форма заявки (далее — Форма заявки), в части исключения абзаца о подтверждении размера неисполненных обязательств по договорам подряда;

1.2. Заявителем ненадлежащим образом оформлена заявка на участие в Запросе котировок, поскольку файл заявки Заявителя не отсканирован с оригинала, а переведен из формата word в формат pdf;

1.3. Заявителем некорректно указано наименование архива, содержащего котировочную заявку;

1.4. Заявителем в составе заявки не представлены документы, подтверждающие возможность Заявителя поставить товары, являющиеся предметом Запроса котировок по демпинговой цене.

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 33 пункта 6 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.

- - На заседании Комиссии ФАС России представитель Заявителя пояснил, что при подготовке заявки на участие в Запросе котировок Заявителем нарушена обязательная форма заявки, а именно из формы заявки (приложение 6.1 к Приложению к извещению) исключен абзац, подтверждающий, что «на момент подачи заявки совокупный размер неисполненных обязательств, принятых на себя участником по договорам подряда на выполнение инженерных изысканий, подготовку проектной документации, по договорам строительного подряда (указывается в зависимости от предмета закупки), заключаемым с использованием конкурентных способов заключения договоров, не превышает предельный размер обязательств, исходя из которого был внесен взнос в компенсационный фонд обеспечения договорных обязательств в соответствии с частью 11 (указывается, если предметом договора является работы по выполнению инженерных изысканий или подготовке проектной документации) или 13 (указывается, если предметом договора является строительство, реконструкция, капитальный ремонт объектов капитального строительства) статьи 55.16 Градостроительного кодекса Российской Федерации (применимо если условиями закупки установлено требование о соответствии участника требованиям законодательства Российской Федерации к лицам, осуществляющим инженерные изыскания, подготовку проектной документации, строительство, реконструкцию или капитальный ремонт объектов капитального строительства)».

На заседании Комиссии ФАС России представитель Заказчика пояснил, что данный абзац формы заявки является обязательным для заполнения в случае, если предметом закупки является выполнение работ по капитальному ремонту, реконструкции, строительству, подготовке проектной документации, а также изыскательским работам.

При этом согласно пункту 1.2 Приложения к извещению предметом Запроса котировок является поставка офисного оборудования и расходных материалов.

В связи с чем, Комиссия ФАС России приходит к выводу, что Заявителем соблюдена обязательная форма заявки (приложение № 6.1 к Приложению к извещению).

- - На заседании Комиссии представитель Заявителя пояснил, что Заявителем ненадлежащим образом оформлена заявка на участие в Запросе котировок, поскольку файл заявки Заявителем не отсканирован с оригинала, а переведен из формата word в формат pdf.

В соответствии с пунктом 3.13.9.2 Приложения к извещению в котировочной заявке должна быть представлена надлежащим образом оформленная, в соответствии с формой, являющейся приложением № 6.1 извещения о проведении запроса котировок, заверенная подписью и печатью (при ее наличии) участника заявка на участие в запросе котировок. Документы должны быть сканированы с оригинала.

На заседании Комиссии ФАС России представитель Заказчика пояснил, что у Заказчика отсутствует возможность объективно оценить документы в составе заявки, а также определить их подлинность или поддельность, в случае отсутствия объективных доказательств и обоснований. Кроме того, учитывая тот факт, что формат предоставленного в заявке Заявителя документа соответствует требованиям Приложения к извещению, а также тот факт, что архив заявки подписан электронной цифровой подписью Заявителя, у Заказчика отсутствовали правовые основания для отклонения заявки Заявителя по указанному основанию.

- - На заседании Комиссии ФАС России представитель Заявителя пояснил, что Заявителем некорректно указано наименование архива, содержащего котировочную заявку.

Согласно пункту 3.14.6 Приложения к извещению наименование архива, содержащего котировочную заявку, кроме ценового предложения, должно соответствовать формату «ЗапросКотировок№.rar (или .zip)». Вместо символа «№» участник должен указать номер запроса котировок.

На заседании Комиссии ФАС России представитель Заказчика пояснил, что в соответствии с пунктом 3.7.18 Приложения к извещению заказчик вправе допустить участника к участию в запросе котировок в случае, если участник или его котировочная заявка не соответствуют требованиям извещения, но выявленные недостатки носят формальный характер и не влияют на содержание и условия заявки на участие в Запросе котировок, а также на условия исполнения договора и не влекут рисков неисполнения обязательств, принятых таким участником в соответствии с его котировочной заявкой. Учитывая, что наименование архива не влияет на содержание заявки, а также на условия исполнения договора, заключаемого по результатам проведения Запроса котировок, Заказчиком принято решение о допуске Заявителя на основании пункта 3.7.18 Приложения к извещению.

- - На заседании Комиссии ФАС России представитель Заявителя пояснил,

что Заявителем в составе заявки не представлены документы, подтверждающие возможность Заявителя поставить товары, являющиеся предметом Запроса котировок по демпинговой цене.

Пунктом 1.3 Приложения к извещению установлено, что демпинговой ценой при проведении запроса Запроса котировок считается цена, сниженная по отношению к начальной (максимальной) цене договора (лота) на 25 % и более.

При проведении конкурентной закупки применяются следующие антидемпинговые меры: требование о предоставлении участником обеспечения исполнения договора в размере, превышающем размер, установленный в извещении Запроса котировок в 1,5 раза, но не менее чем размер аванса (если проектом договора предусмотрена выплата аванса).

При этом на заседании Комиссии ФАС России представитель Заказчика пояснил, что в соответствии с пунктом 1.3 Приложения к извещению обеспечение исполнения договора предоставляется при подписании договора.

В связи с чем у Заказчика отсутствовали основания для отклонения заявки Заявителя по указанному основанию.

Таким образом довод Жалобы не нашел своего подтверждения.

Предмет обжалования составляют действия Заказчика, выразившиеся в неправомерном принятии Заказчиком решения о допуске Заявителя к участию в Запросе котировок, что является основанием обращения в ФАС России закрепленным в пункте 1 части 10 статьи 3 Закона о закупках, в соответствии с которым антимонопольный орган осуществляет контроль за соблюдением Закона о закупках. Учитывая изложенное, Комиссией ФАС России выявлены следующие нарушения.

2. Пунктом 3.7.9 Приложения к извещению установлено, что Заказчик вправе до подведения итогов Запроса котировок в письменной форме запросить у участников Запроса котировок информацию и документы, необходимые для подтверждения соответствия участника, товаров, работ, услуг, предлагаемых в соответствии с заявкой такого участника, предъявляемым требованиям, изложенным в Извещении. При этом не допускается изменение и(или) дополнение заявок участников.

Вместе с тем, возможность участия в Запросе котировок с учетом указанного положения Приложения к извещению зависит от волеизъявления Заказчика, применение Заказчиком права запрашивать дополнительно информацию может применяться не в равной степени к участникам закупки, что ограничивает количество участников Запроса котировок.

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

Вместе с тем, выявленное нарушение на результаты проведения Запроса котировок не повлияло, поскольку указанное положение Приложения к извещению не применялось.

3. Согласно пункту 3.19.8 Приложения к извещению при выборе способа обеспечения исполнения договора в форме банковской гарантии участник должен представить банковскую гарантию, выданную одним из банков, указанных в приложении № 5 Приложения к извещению. Срок действия банковской гарантии должен превышать срок действия договора не менее чем на 1 (один) месяц.

При этом приложением № 5 к Приложения к извещению установлен перечень из 12 банков, банковские гарантии которых принимаются Заказчиком в качестве обеспечения исполнения договора.

Кроме того, пунктом 3.19.9 Приложения к извещению установлено, что победитель или участник, конкурсной заявке которого присвоен второй номер (в случае если победитель признан уклонившимся от заключения договора и принято решение о его заключении с участником, заявке которого присвоен второй порядковый номер <...> единственный участник, допущенный к участию в конкурсе (в случае если принято решение о заключении договора с таким участником)), вправе согласовать предоставление банковской гарантии иным банком, направив письменное обращение заказчику с приложением банковской гарантии, соответствующего требованиям приложения к извещению.

В силу пункта 3.19.10 Приложения к извещению установлено, что обращение о согласовании банка рассматривается в течение 5 (пяти) рабочих дней с даты получения обращения. В случае, если предложенный банк соответствует требованиям заказчика к кредитным качествам и платежеспособности банков, указанным в пункте 3.16.7 Приложения к извещению, предоставление гарантии предложенным банком может быть согласовано.

Таким образом, возможность участия в Запросе котировок с учетом указанных положений зависит от волеизъявления Заказчика, которое может применяться не в равной степени ко всем участникам закупки, что ограничивает количество участников Запроса котировок.

Таким образом, действия Заказчика, установившего указанное требование, противоречат пункту 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках, подпункту 33 пункта 6 Положения о закупке и нарушают требования части 1 статьи 2 Закона о закупках.

4. Пунктом 3.20.1 Приложения к извещению 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 466 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, Приложение к извещению не содержит сведений о конкретных

сроках предоставления сведений о владельцах участника Запроса котировок.

Кроме того, в случае если участником Запроса котировок, с которым принято решение заключить договор, 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 указанное требование в Документации, которое может повлечь ограничение количества участников закупки, противоречат пункту 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках, подпункту 33 пункта 6 Положения о закупке и нарушают требования части 1 статьи 2 Закона о закупках.

5. Пунктом 2 части 10 статьи 4 Закона о закупках установлено, что в документации о конкурентной закупке должны быть указаны требования к содержанию, форме, оформлению и составу заявки на участие в закупке.

Согласно пунктам 3.13.9.1 и 3.13.9.2 Приложения к извещению во второй части котировочной заявки должна быть представлена опись представленных документов, а также надлежащим образом оформленная в соответствии с формой, являющейся приложением № 6.1 Приложения к извещению, заверенная подписью и печатью (при ее наличии) участника заявка на участие в аукционе. При этом указано, что документы должны быть сканированы с оригинала.

При этом в соответствии с пунктом 3.16.8 Приложения к извещению котировочная заявка должна быть подписана усиленной квалифицированной электронной подписью участника.

Согласно части 1 статьи 6 Федерального закона от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи» (далее — Закона об электронной подписи) информация в электронной форме, подписанная квалифицированной электронной подписью, признается электронным документом, равнозначным документу на бумажном носителе, подписанному собственноручной подписью, и может применяться в любых правоотношениях в соответствии с законодательством Российской Федерации, кроме случая, если федеральными законами или принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами установлено требование о необходимости составления документа исключительно на бумажном носителе.

При этом согласно пункту 3 статьи 4 Закона об электронной подписи принципом использования электронной подписи является, в том числе недопустимость признания электронной подписи и (или) подписанного ею электронного документа не имеющими юридической силы только на основании того, что такая электронная

подпись создана не собственноручно, а с использованием средств электронной подписи для автоматического создания и (или) автоматической проверки электронных подписей в информационной системе.

Кроме того, согласно пункту 3.6.8 Приложения к извещению Заказчик рассматривает только те заявки в электронной форме, которые подписаны усиленной квалифицированной электронной подписью (далее - ЭЦП) и направлены ему в установленные сроки.

Пунктом 3.6.11 Приложения к извещению установлено, что электронные документы, заверенные усиленной квалифицированной электронной подписью, не рассматриваются, если нарушены правила использования усиленной квалифицированной электронной подписи, установленные законодательством Российской Федерации, в том числе, если сертификат ключа подписи утратил силу, электронная подпись используется с превышением полномочий и/или устарели данные, представленные для выдачи сертификата ключа подписи (изменены реквизиты юридического/физического лица, полномочия должностного лица, которому выдан сертификат ключа подписи).

В соответствии со статьей 3.4 Закона о закупках закупки среди субъектов СМП проводятся в электронной форме с использованием функционала оператора электронной площадки, что обеспечивает электронный документооборот и подписание документов ЭЦП, в связи с чем, требование Заказчика подписать документ собственноручно и поставить печать накладывает на участников закупки дополнительные требования, непредусмотренные статьей 3.4 Закона о закупках.

Таким образом, учитывая положения Приложения к извещению о рассмотрении заявок участников закупки исключительно подписанных электронной цифровой подписью, а также положения Закона об электронной подписи, статьи 3.4 Закона о закупках, требование Приложения к извещению о необходимости заверения подписью и печатью каждого документа, входящего в состав второй части заявки, является избыточным.

Учитывая изложенное, действия Заказчика, установившего указанные требования пунктов 3.13.9.1 и 3.13.9.2 Приложения к извещению, ограничивают количество участников закупки и противоречат подпункту 2 пункта 32 Положения о закупке, пункту 2 части 1 статьи 3, части 1 статьи 2 Закона о закупках и нарушают пункт 2 части 10 статьи 4 Закона о закупках, что содержит признаки состава административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена частью 7 статьи 7.32.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Вместе с тем, указанное положение на проведение Запроса котировок не повлияло, поскольку по указанному основанию участники Запроса котировок не отклонялись.

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

РЕШИЛА:

- - - Признать жалобу ООО «Геркулес-ИТ» (ИНН: 7704437008; ОГРН: 1177746725430) б/д б/н, направленную письмом Московского УФАС России от 25.01.2019 № ИГ/3207/19, на действия (бездействие) заказчика ОАО «РЖД» (ИНН: 7708503727, ОГРН: 1037739877295) при проведении запроса котировок в электронной форме № 5888/ЗКТЭ-АХУ/18 на право заключения договора на поставку офисного оборудования и расходных материалов (извещение № 31807367954) необоснованной.
- Признать в действиях ОАО «РЖД» нарушения части 1 статьи 2, пункта 2 части 10 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 30.01.2019 № 223ФЗ-106/19.
- Передать соответствующему должностному лицу Управления контроля размещения государственного заказа ФАС России материалы дела от 30.01.2019 № 223ФЗ-106/19 для рассмотрения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении.

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