

ГБУЗ «МНПЦ наркологии ДЗМ»
ул. Люблинская, д. 37/1, г. Москва, 109390

АО «ЕЭТП»
пр-т 60-я Октября, д. 9, г. Москва, 117312,

ООО «Диалог-Сервис»
пер. Боярский, д. 3/4, стр. 1, эт. 4, пом. 1, ком. 5, г. Москва, 107078

РЕШЕНИЕ

по делу № 077/07/00-6146/2019 о нарушении
процедуры торгов и порядка заключения договоров

25.07.2019

г. Москва

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

в отсутствие представителя ООО «Диалог-Сервис», уведомленного надлежащим образом письмом Московского УФАС России от 23.07.2019 № ПО/36946/19,

рассмотрев в заседании жалобу ООО «Диалог-сервис» на действия ГБУЗ «МНПЦ наркологии ДЗМ» при проведении аукциона в электронной форме на право заключения контракта на ремонтные работы в помещениях Реабилитационного центра ГБУЗ «МНПЦ наркологии ДЗМ» (реестровый № 31908093743),

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.

Действия (бездействие) заказчиков, комиссии по осуществлению закупок по основаниям, предусмотренным пунктами 1, 4 - 6 части 10 статьи 3 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон о закупках), обжалуются в порядке, предусмотренном статьей 18.1. Закона о защите конкуренции.

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.

В свою очередь, Законом о закупках провозглашены принципы, которым должны соответствовать действия заказчика при проведении конкурентной процедуры в порядке регулирования указанного закона. К таковым относятся принцип информационной открытости, равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

Частью 10 статьи 3 Закона о закупках предусмотрены основания, позволяющие участникам закупок обжаловать в антимонопольный орган в порядке, установленном статьей 18.1 Закона о защите конкуренции, действия (бездействие) заказчика при осуществлении закупок товаров, работ, услуг.

Заявитель в жалобе оспаривает положения документации, которые, по его мнению, препятствуют подаче заявки на участие в торгах, поскольку вводят участником закупки в заблуждение относительно порядка представления сведений о конкретных показателях товаров, подлежащих использованию при выполнении подрядных работ.

В силу пункта 1 части 1 статьи 3 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются принципом информационной открытости закупки.

Как следует из материалов дела, заказчиком в единой информационной системе закупок опубликовано извещение о проведении аукциона в электронной форме на право заключения договора на выполнение ремонтных работ в помещениях Реабилитационного центра ГБУЗ «МНПЦ наркологии ДЗМ».

Заявитель в жалобе указывает, что заказчиком в документации однозначно не предъявлено требование о предоставлении в составе заявки конкретных показателей товара, поскольку общие требования порядка представления документов в составе заявки не предъявляют соответствующего требования помимо инструкции, утвержденной заказчиком в документации. Как следует из доводов жалобы, требования документации одновременно и предполагают и не предполагают предоставление участниками конкретных показателей товаров, что может быть использовано заказчиком для отклонения заявок и ограничения числа участников по своему усмотрению, например, за отсутствие в заявке конкретных показателей товаров или предоставление конкретных показателей, которые заказчик посчитает не соответствующими его требованиям.

Также из доводов жалобы следует, что заявитель не согласен с требованиями к товарам, установленными заказчиком в документации. По мнению заявителя, требования к товарам, установленные в документации, на основании которых заказчик предполагает возможность определения соответствия заявок участников требованиям документации, установлены не в соответствии с его действительной потребностью, а с целью усложнить подготовку заявок и создать основания для отклонения заявок.

Заявитель указывает, что инструкция излишним образом детализирована, поскольку для выражения одного и того же требования предусмотрено множество совершенно различных условных обозначений, что заведомо затрудняет подготовку заявок и может привести к ошибкам, за которые заявки будут отклоняться.

На заседании Комиссии представитель заказчика указал, что обязанность по представлению конкретных показателей товара, подлежащего использованию при выполнении подрядных работ, документацией однозначно определена. В связи с чем полагает, что документация не вводит участников закупки в заблуждение.

Комиссия, рассмотрев доводы заявителя, а также возражения заказчика, соглашается с обоснованностью доводов жалобы на основании следующего.

Как следует из материалов дела, в составе документации, требования к товарам установлены в Приложении № 1 к техническому заданию «Сведения о качестве, технических характеристиках товара, его безопасности, функциональных характеристиках (потребительских свойствах) товара, размере, упаковке, отгрузке товара и иные сведения о товаре», представление которых предусмотрено документацией об аукционе в электронной форме.

В соответствии с пунктом 2 части 6.1 статьи 3 закона о закупках в описании предмета закупки не должны включаться требования к товарам, информации, работам, услугам при условии, что такие требования влекут за собой необоснованное ограничение количества участников закупки, за исключением случаев, если не имеется другого способа, обеспечивающего более точное и четкое описание указанных характеристик предмета закупки.

Таким образом, Законом о закупках определены требования к порядку описания предмета закупки. В настоящем случае, заказчиком предъявлены требования к товарам, подлежащим использованию при выполнении подрядных работ. При этом в протоколе заказчик в качестве основания отклонения заявки участника аукциона указал на несоответствие его заявки требованиям ГОСТа. Кроме того, сведения, подлежащие указанию участниками закупки в составе первых частей, а также инструкция по заполнению заявки, возлагают на участника закупки обязанность заполнить соответствующие сведения на основании положений государственных стандартов, поименованных заказчиком в документации.

При этом 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, 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 заказчику надлежит максимально четко и конкретно сформулировать свои требования к участникам закупки. Способ же изложения требований, допущенный заказчиком в настоящем деле, в том числе инструкция по заполнению заявки, не позволяют идентифицировать надлежащую потребность заказчика и, как следствие, провоцирует допущение участником закупки ошибок при заполнении заявки.

Подобное составление документации (посредством возложения на участника закупки представление конкретных показателей товара, подлежащего использованию при выполнении работ) вводит участников закупки в заблуждение относительно технических характеристик заявленного товара, предоставляя заказчику возможность манипулировать результатами проводимой закупки в собственных интересах.

Комиссия отмечает, в настоящем деле объектом закупки явился ремонт в зданиях заказчика. 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 документации нет необходимости переписывать содержание регламентированных стандартных требований в документацию, а достаточно лишь указать, что предложения, выдвигаемые участниками, должны соответствовать ГОСТам, международным стандартам и иным техническим регламентам в зависимости от товара.

Также Комиссия Управления принимает во внимание, что способ описания конкретных показателей установлен заказчиком таким образом, что участники закупки, для того чтобы сформировать свое предложение в составе заявки должны прибегнуть к химическому анализу свойств товара, заявляемого в составе заявки, или располагать на этапе подачи заявки конкретным паспортом качества, техническими условиями на определенный товар в целях корректного заполнения заявок на участие в закупке, что подтверждается следующим документом.

Так, заказчик в Форме 2, предъявляя требование к товару по позиции № 2 «Гвозди» указывает на необходимость предоставления следующих показателей товара: длина стержня гвоздей, наименьший диаметр головки D гвоздей с перемычками, диаметр стержня гвоздей с конической головкой, тип гвоздей с конической головкой, высота головки гвоздей и иные показатели, несмотря на то, что им предъявляется требование о соответствии поименованного товара требованиям ГОСТов ГОСТ 4028-63, ГОСТ 283-75.

При этом какого-либо обоснования необходимости использования таких показателей для определения соответствия закупаемых работ заказчиком в документации не приведено, а также не представлено доказательств того, что все требуемые заказчиком показатели указываются на упаковке товаров. Кроме того,

заказчик при формировании Приложения № 1 к ТЗ указал на конкретные типы гвоздей (и иных товаров), требуемые заказчиком. В связи с чем все последующие характеристики являются второстепенными по отношению к указанным заказчиком типам марок, что указывает на отсутствие необходимости дополнительно требовать от участника закупки заполнения сопутствующих маркам показателей товара, поскольку такие предопределяются выбранными типами марок, указанными заказчиком в документации.

Таким образом, Комиссия Управления отмечает, в силу того, что заказчиком в 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 2, 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.

Названный правовой подход, изложенный в пункте 3 письма ФАС России от 01.07.2016 № ИА/44536/16, поддержан Верховным Судом Российской Федерации в решении от 09.02.2017 по делу № АКПИ16-1287, в котором Суд указал, что желание заказчика требовать от участника закупки подробного описания в заявке различных показателей значения товара, в том числе и тех, которые становятся известными при испытании определенной партии товара после его производства фактически направлены на создание неравных условий для участников закупки, что не соответствует принципу обеспечения конкуренции.

Комиссия Управления полагает, что названный правовой подход возможно применить к рассматриваемым правоотношениям.

Из Технического задания следует, что заказчиком предусмотрено, что поставляемый товар должен быть изготовлен в соответствии с техническими условиями и/или ГОСТом. Также Техническим заданием определено, что товар должен соответствовать требованиям к качеству, установленным государственными стандартами и отраслевыми стандартами, техническим условиям, иным документам, устанавливающим требованиям к качеству данного товара, а также требования Заказчика.

Соответственно, выражение согласия участником закупки на поставку товара в соответствии с характеристиками, установленными заказчиком в документации, не приводит к несоблюдению его потребности или возможности закупки товара, неудовлетворяющего его потребности.

Также Комиссия Управления обращает внимание, что в целях обеспечения конкуренции на торгах, заказчику в документации достаточно предусмотреть возможность участникам закупки выразить свое согласие на поставку товара 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, подлежащих поставке, 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 копирования (или предоставления согласия).

Комиссия Управления 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 изложенного Комиссия Управления приходит к выводу, что документация заказчика не отвечает принципам, предусмотренным пунктом 2 части 1 статьи 3, а также в действиях заказчика усматривается нарушение пункта 6.1 статьи 3, пункта 3 части 10 статьи 4 Закона о закупках, а закупочная документация подлежит корректировке.

Таким образом, Комиссия Управления приходит к выводу о наличии в действиях Заказчика нарушения и руководствуясь частью 20 статьи 18.1, пунктом 3.1 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции,

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ООО «Диалог-сервис» (ИНН: 9701102409, ОГРН: 1187746266179) на действия ГБУЗ «МНПЦ наркологии ДЗМ» (ИНН 7723356386, ОГРН 1057723005009) при проведении открытого аукциона в электронной форме при проведении закупки обоснованной.
2. Признать в действиях ГБУЗ «МНПЦ наркологии ДЗМ» нарушение пунктов 1, 2 части 1 статьи 3, пункта 2 части 6.1 статьи 3, пункта 3 части 10 статьи 4 Закона о закупках.
3. Выдать обязательное к исполнению предписание заказчику.