РЕШЕНИЕ

по жалобе № 3-22/117-2014

02 сентября 2014 года г. Пенза, ул. Урицкого, 127

Комиссия Пензенского УФАС России по контролю в сфере закупок (далее - Комиссия Управления) в составе:

<…>,

при участии:

со стороны Организатора совместной закупки – Государственного учреждения– Пензенского регионального отделения Фонда социального страхования Российской Федерации (далее – ГУ – Пензенское региональное отделение ФСС РФ, Организатор совместной закупки):

<…>;

со стороны подателя жалобы – ООО «ПАУЛЬ ХАРТМАНН» представитель не явился, о времени и месте рассмотрения жалобы извещен надлежащим образом,

со стороны государственных заказчиков – представители не явились, о времени и месте рассмотрения жалобы извещены посредством электронной почты, что подтверждается материалами дела,

рассмотрев жалобу общества с ограниченной ответственностью «ПАУЛЬ ХАРТМАНН» на действия заказчика – Государственного учреждения Пермского регионального отделения Фонда социального страхования Российской Федерации при проведении Государственным учреждением – Пензенским региональным отделением Фонда социального страхования Российской Федерации для нужд указанных выше заказчиков электронного аукциона «Поставка изделий санитарно-гигиенического назначения» (извещение № 0355100017714000131 опубликовано на сайте www.zakupki.gov.ru 05.08.2014) (далее – Электронный аукцион), руководствуясь Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе),

УСТАНОВИЛА:

26 августа 2014 года в Пензенское УФАС России в порядке передачи по подведомственности от ФАС России (первоначальная дата подачи 20.08.2014) поступила жалоба ООО «ПАУЛЬ ХАРТМАНН» на действия заказчика – Государственного учреждения Пермского регионального отделения Фонда социального страхования Российской Федерации при проведении Государственным учреждением – Пензенским региональным отделением Фонда социального страхования Российской Федерации для нужд указанных выше заказчиков электронного аукциона «Поставка изделий санитарно-гигиенического назначения» (извещение № 0355100017714000131 опубликовано на сайте www.zakupki.gov.ru 05.08.2014).

Указанная жалоба была принята к рассмотрению и назначена Пензенским УФАС России к рассмотрению на 02.09.2014.

По мнению Заявителя, заказчики неправомерно заключили соглашение о проведении совместного электронного аукциона, в том числе нарушили статью 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции). Более подробно доводы жалобы изложены ниже.

Представители организатора совместной закупки с доводами жалобы не согласились по основаниям, изложенным в возражениях на жалобу от 25.08.2014 (вход. № 3534), считают жалобу необоснованной и не подлежащей удовлетворению.

Заказчики, участвующие в совместном электронном аукционе отзывов на жалобу не представили.

В результате рассмотрения жалобы, материалов дела и осуществления в соответствии с частью 15 статьи 99 Закона о контрактной системе внеплановой проверки, Комиссия Управления установила следующее.

05 августа 2014 года организатором совместной закупки – ГУ – Пензенское региональное отделение ФСС РФ на Официальном сайте Российской Федерации www.zakupki.gov.ru было опубликовано извещение № 0355100017714000131 о проведении электронного аукциона, а также документация электронного аукциона «Поставка изделий санитарно-гигиенического назначения». Начальная (максимальная) цена составляет 77 387 010,86 рублей.

Заказчиками являются следующие региональные отделения Фонда социального страхования Российской Федерации:

Государственное учреждение – Кировское региональное отделение ФСС РФ;

Государственное учреждение – Тульское региональное отделение ФСС РФ;

Государственное учреждение – Тверское региональное отделение ФСС РФ;

Государственное учреждение - региональное отделение ФСС РФ по Республике Марий Эл;

Государственное учреждение - Костромское региональное отделение ФСС РФ;

Государственное учреждение - Пензенское региональное отделение ФСС РФ;

Государственное учреждение - Оренбургское региональное отделение ФСС РФ;

Государственное учреждение - Владимирское региональное отделение ФСС РФ;

Государственное учреждение - Белгородское региональное отделение ФСС РФ;

Государственное учреждение – Пермское региональное отделение ФСС РФ;

Государственное учреждение - Нижегородское региональное отделение ФСС РФ;

Государственное учреждение - региональное отделение ФСС РФ по Республике

Мордовия;

Государственное учреждение - Липецкое региональное отделение ФСС РФ.

Заявитель считает, что заказчиком – ГУ – Пермским региональным отделением ФСС РФ в нарушение норм Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» неправомерно заключено Соглашение о проведении совместного аукциона и переданы полномочия Организатору торгов, что может привести, по мнению заказчика, также к несоответствию исполнения бюджета территориального государственного внебюджетного фонда. Также заявитель считает, что в рассматриваемом случае, более логичным является осуществление централизованных закупок согласно статье 26 Закона о контрактной системе.

Согласно части 1 статьи 24 Закона о контрактной системе заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) или осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

В соответствии с частью 2 статьи 24 Закона о контрактной системе конкурентными способами определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) являются конкурсы, аукционы, запрос котировок, запрос предложений.

Частью 1 статьи 59 Закона о контрактной системе установлено, что под аукционом в электронной форме (электронным аукционом) понимается аукцион, при котором информация о закупке сообщается заказчиком неограниченному кругу лиц путем размещения в единой информационной системе извещения о проведении такого аукциона и документации о нем, к участникам закупки предъявляются единые требования и дополнительные требования, проведение такого аукциона обеспечивается на электронной площадке ее оператором.

Следует учесть, что Государственные учреждения – региональные отделения Фонда социального страхования Российской Федерации не являются органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В соответствии с пунктом 2 Положения о Фонде социального страхования Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 12.02.1994 № 101, Фонд социального страхования Российской Федерации является специализированным финансово-кредитным учреждением при Правительстве Российской Федерации, и соответственно, на него не распространяются положения Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Как следует из материалов дела 09.07.2014 между указанными выше государственными заказчиками заключено Соглашение о проведении совместных аукционов в электронной форме (электронных аукционов) № 193 (далее – Соглашение), в соответствии с пунктом 2.1 которого ГУ – Пензенское региональное отделение ФСС РФ определено организатором совместных закупок.

Согласно части 1 статьи 25 Закона о контрактной системе при осуществлении

двумя и более заказчиками закупок одних и тех же товаров, работ, услуг такие заказчики вправе проводить совместные конкурсы или аукционы. Права, обязанности и ответственность заказчиков при проведении совместных конкурсов или аукционов определяются соглашением сторон, заключенным в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации и настоящим Федеральным законом. Контракт с победителем либо победителями совместных конкурса или аукциона заключается каждым заказчиком.

Часть 2 статьи 25 Закона о контрактной системе определяет, что организатором совместных конкурса или аукциона выступает уполномоченный орган, уполномоченное учреждение в случае наделения их полномочиями в соответствии со статьей 26 настоящего Федерального закона либо один из заказчиков, если таким уполномоченному органу, уполномоченному учреждению либо заказчику другие заказчики передали на основании соглашения часть своих полномочий на организацию и проведение совместных конкурса или аукциона.

При осуществлении закупки заказчик устанавливает единые требования к участникам закупки, определенные частью 1 статьи 31 Закона о контрактной системе. Также согласно части 1.1 статьи 31 Закона о контрактной системе Заказчик вправе установить требование об отсутствии в предусмотренном указанном законом реестре недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) информации об участнике закупки, в том числе информации об учредителях, о членах коллегиального исполнительного органа, лице, исполняющем функции единоличного исполнительного органа участника закупки - юридического лица.

Извещением о проведении электронного аукциона, опубликованным на официальном сайте www.zakupki.gov.ru, а также пунктами 3.1, 3.2 Информационной карты электронного аукциона установлены единые требования к участникам закупки, а также требование, предусмотренное часть. 1.1 статьи 31 Закона о контрактной системе.

Согласно пункту 1 части 1 статьи 33 Закона о контрактной системе описание объекта закупки должно носить объективный характер. В описании объекта закупки указываются функциональные, технические и качественные характеристики, эксплуатационные характеристики объекта закупки (при необходимости). В описание объекта закупки не должны включаться требования или указания в отношении товарных знаков, знаков обслуживания, фирменных наименований, патентов, полезных моделей, промышленных образцов, наименование места происхождения товара или наименование производителя, а также требования к товарам, информации, работам, услугам при условии, что такие требования влекут за собой ограничение количества участников закупки, за исключением случаев, если не имеется другого способа, обеспечивающего более точное и четкое описание характеристик объекта закупки.

В рассматриваемом случае в извещении о проведении электронного аукциона, а также документации об электронном аукционе не установлено каких-либо требований к участникам закупки, влекущих ограничений их количества, а также требований к товару, подлежащему поставке, которые могут повлечь за собой ограничение количества участников закупки.

Исходя из системного толкования Закона о контрактной системе, заказчику

предоставлено право самостоятельно определять предмет закупки в соответствии с потребностью в том или ином товаре, устанавливать конкретные требования к качеству, к функциональным характеристикам (потребительским свойствам) товара. Также Закон о контрактной системе не содержит специальных норм, ограничивающих права заказчиков приобретать товары, работы и услуги в соответствии со своими нуждами и спецификой деятельности.

Кроме того, следует отметить, что нормы статьи 25 Закона о контрактной системе регламентируют порядок проведения совместных закупок, и при этом в них не содержатся положения о допустимом количестве заказчиков или максимальном значении начальной (максимальной) цены контрактов, подлежащих заключению по итогам совместных закупок.

Согласно части 1 статьи 26 Закона о контрактной системе в целях централизации закупок в соответствии с законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами, за исключением случаев, предусмотренных частями 2 и 3 настоящей статьи, могут быть созданы государственный орган, муниципальный орган, казенное учреждение, уполномоченные на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков, или несколько таких органов, казенных учреждений либо полномочия на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для соответствующих заказчиков могут быть возложены на один такой государственный орган, муниципальный орган, одно такое казенное учреждение или несколько государственных органов, муниципальных органов, казенных учреждений из числа существующих. Такие уполномоченные органы, уполномоченные учреждения осуществляют полномочия на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков, установленные решениями о создании таких уполномоченных органов, уполномоченных учреждений или о наделении их указанными полномочиями.

Таким образом, нормы статьи 25 Закона о контрактной системе не содержат запрет на проведение совместных закупок территориальными отделениями внебюджетных фондов.

Заявитель также полагает, что, в рассматриваемом случае, нарушены нормы статей 33 и 64 Закона о контрактной системе, т.к не указано конкретное место доставки товара, кроме того, считает, что требование об организации пунктов выдачи на территории заказчиков является неправомерным и требует от участника наличия дополнительных финансовых ресурсов.

В отношении указанного довода заявителя Комиссия Управления установила следующее.

В пункте 2.4 Информационной карты электронного аукциона содержится указание на место поставки товара в отношении каждого заказчика, например «Тверь, Тверская область. По месту жительства инвалида или в пунктах выдачи, организованных Поставщиком на территории Тверской области». Согласно пункту 2.5 Информационной карты электронного аукциона сроки поставки товаров определены в следующем порядке «Поставить Товар непосредственно Получателю по месту его жительства в течение 15 (пятнадцати) дней с момента получения списков Получателей от Заказчика либо передать Товар по желанию Получателя по месту нахождения пунктов выдачи, организованных Поставщиком на

территории региона Заказчика».

Таким образом, наличие пунктов выдачи товара необязательно, исполнителем по контракту может быть выбран способ доставки по месту жительства инвалида.

В соответствии со статьей 11.1 Федерального закона № 181-ФЗ от 24.11.1995 «О социальной защите инвалидов» технические средства реабилитации предоставляются инвалидам по месту их жительства уполномоченными органами в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации (Постановление Правительства Российской Федерации «О порядке обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации и отдельных категорий граждан из числа ветеранов протезами (кроме зубных протезов), протезно-ортопедическими изделиями» № 240 от 07.04.2008), Фондом социального страхования Российской Федерации, а также иными заинтересованными организациями, на основании индивидуальной программы реабилитации, разрабатываемой учреждениями медико-социальной экспертизы.

Одной из задач, поставленных перед Фондом социального страхования Российской Федерации является социальная защита инвалидов – система гарантированных государством экономических, правовых мер и мер социальной поддержки, обеспечивающих инвалидам условия для преодоления, замещения (компенсации) ограничений жизнедеятельности и направленных на создание им равных с другими гражданами возможностей участия в жизни общества.

Требование доставки товаров непосредственно по месту жительства (пребывания) инвалида обусловлено тем, что инвалиды испытывают ограничение жизнедеятельности, полную или частичную утрату способности или возможности осуществлять самообслуживание, самостоятельно передвигаться, ориентироваться, общаться, контролировать свое поведение, обучаться и заниматься трудовой деятельностью.

Таким образом, само по себе рассматриваемое требование заказчиков о доставке товара не противоречит нормам Закона о контрактной системе.

При этом, указание в Документации об электронном аукционе или Извещении о проведении электронного аукциона конкретных адресов инвалидов будет являться нарушением норм Федерального закона от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных».

При проведении внеплановой проверки Комиссия Управления установила следующее.

Пунктом 4.3 Соглашения установлено, что «состав Комиссии по осуществлению закупок и регламент ее работы утверждается Организатором закупок, в который включаются представители Заказчиков пропорционально объему закупок, осуществляемых каждым Заказчиком, в общем объеме закупок или по одному представителю от каждого Заказчика, либо представлять интересы членов комиссии по доверенности».

Согласно части 3 статьи 25 Закона о контрактной системе организатор совместных конкурса или аукциона утверждает состав комиссии по осуществлению закупок, в которую включаются представители сторон соглашения

пропорционально объему закупок, осуществляемых каждым заказчиком, в общем объеме закупок, если иное не предусмотрено соглашением.

Аналогичное требование содержится в подпункте а) пункта 6 Правил проведения совместных конкурсов и аукционов.

В соответствии с частью 1 статьи 39 Закона о контрактной системе для определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), за исключением осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), заказчик создает комиссию по осуществлению закупок (далее – Комиссия).

Согласно части 8 статьи 39 Закона о контрактной системе Комиссия правомочна осуществлять свои функции, если на заседании комиссии присутствует не менее чем пятьдесят процентов общего числа ее членов. Принятие решения членами комиссии путем проведения заочного голосования, а также делегирование ими своих полномочий иным лицам не допускается.

Таким образом, определение в пункте 4.3 Соглашения возможности «представлять интересы членов комиссии по доверенности» является неправомерным и нарушает требование части 8 статьи 39 Закона о контрактной системе.

Кроме того, согласно части 2 статьи 25 Закона о контрактной системе соглашение о проведении совместной закупки должно содержать, в том числе:

информацию об объекте закупки и о предполагаемом объеме закупки, в отношении которой проводятся совместные конкурсы или аукционы, место, условия и сроки (периоды) поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг в отношении каждого заказчика;

начальные (максимальные) цены контрактов каждого заказчика и обоснование таких цен соответствующим заказчиком;

примерные сроки проведения совместных конкурса или аукциона;

срок действия соглашения.

Исходя из буквального толкования указанной нормы, Соглашение относится к конкретной закупке товаров.

В соответствии с пунктом 1.1 Соглашения предметом Соглашения является организация и проведение совместных закупок в виде аукциона в электронной форме, открытого конкурса, на право заключения государственных контрактов на поставку одних и тех же товаров, работ, услуг (технических средств реабилитации) в соответствии с потребностями заказчиков согласно Приложению № 1 к Соглашению.

Согласно пункту 3.2.2 Соглашения заказчики обязаны в течение 5 рабочих дней с даты подписания Соглашения представлять в адрес организатора закупок сведения в соответствии с потребностями заказчиков по прилагаемой форме (Приложение № 1).

Приложение № 1 содержит сведения об объекте закупки в соответствии с потребностями заказчиков, при этом каждое подписано представителем

заказчика.

Согласно пункту 3 статьи 3 Закона о контрактной системе закупка товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд - совокупность действий, осуществляемых в установленном настоящим Федеральным законом порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд. Закупка начинается с определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершается исполнением обязательств сторонами контракта.

В соответствии с пунктом 7.1 Соглашения общий срок проведения закупок, без учета времени на обжалование документации и результатов закупок, со дня размещения информации о закупках, в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации, до дня заключения государственных контрактов, не должен превышать 60 (шестьдесят) календарных дней.

При этом, согласно пункту 8.1 Соглашения, оно вступает в силу с момента его подписания сторонами и действует до 31 декабря 2016 года.

Учитывая, что объект закупки определяется на основании Приложения № 1, в случае, проведения заказчиками в дальнейшем совместной закупки, объект закупки будет иной, что потребует внесения изменений и утверждения нового Приложения, подписанного всеми заказчиками, участвующими в закупке, что, в свою очередь, приведет к нарушению пункта 3.2.2 Соглашения.

Исходя из вышеизложенного, Комиссия Управления пришла к выводу о том, что срок действия Соглашения, установленный в пункте 8.1 Соглашения, нарушает требование части 2 статьи 25 Закона о контрактной системе.

В материалах дела по рассмотрению жалобы ООО «Медицина XXI век» (по рассматриваемому электронному аукциону) имеются следующие документы, которые были также проанализированы Комиссией при рассмотрении настоящей жалобы:

Приказ ГУ – Пензенского регионального отделения ФСС РФ от 30.07.2014 № 633 «О проведении совместного аукциона в электронной форме» (далее – Приказ);

Копии доверенностей на представление интересов в составе аукционной комиссии от следующих заказчиков:

Государственное учреждение - региональное отделение ФСС РФ по Республике Мордовия от 04.08.2014 № 05/14846;

Государственное учреждение - Владимирское региональное отделение ФСС РФ от 31.07.2014 № 01-13/11/2271;

Государственное учреждение - региональное отделение ФСС РФ по Республике Марий Эл от 05.08.2014 № 101;

Государственное учреждение - Нижегородское региональное отделение ФСС РФ от 01.08.2014 № 200;

Государственное учреждение - Костромское региональное отделение ФСС РФ от

04.08.2014 № 49;

Государственное учреждение – Тульское региональное отделение ФСС РФ от 01.08.2014 № Д-68;

Государственное учреждение - Белгородское региональное отделение ФСС РФ от 01.08.2014 № 01-12/04/6784.

Согласно пункту 2 Приказа утвержден состав Комиссии (Приложение № 1 к Приказу), а также регламент работы Комиссии (Приложение № 2 к Приказу).

В соответствии с пунктом 5.2 Регламента «число членов аукционной комиссии должно быть не менее чем пять человек», однако, с учетом положений части 3 статьи 25 Закона о контрактной системе число членов комиссии должно быть либо пропорционально объему закупок, осуществляемых каждым заказчиком, либо, согласно пункту 4.3 Соглашения, по одному представителю от каждого Заказчика.

Кроме того, согласно Приложению № 1 к Приказу определен состав комиссии при проведении совместного аукциона, в которую вошли:

председатель Комиссии – представитель ГУ – Пензенского регионального отделения ФСС РФ,

заместитель председателя Комиссии – представитель ГУ – Костромского регионального отделения ФСС РФ,

член комиссии – представитель ГУ – Оренбургского регионального отделения ФСС РФ,

член комиссии – представитель ГУ – Липецкого регионального отделения ФСС РФ,

член комиссии – представитель ГУ – Тверского регионального отделения ФСС РФ,

член комиссии – представитель ГУ – Пермского регионального отделения ФСС РФ,

секретарь комиссии – представитель ГУ – Пензенского регионального отделения ФСС РФ.

В состав комиссии вошли 6 членов, тогда как общее число заказчиков – 13, а доверенности на право представлять интересы заказчика в комиссии выданы после издания рассматриваемого Приказа.

Таким образом, положения Приложения № 1, а также пункта 5.2. Регламента (Приложение № 2), утвержденных Приказом ГУ – Пензенского регионального отделения ФСС РФ от 30.07.2014 № 633 «О проведении совместного аукциона в электронной форме» не соответствуют требованиям части 3 статьи 25 Закона о контрактной системе, а также требованиям пункта 4.3 Соглашения.

Доказательств, подтверждающих, что заключение заказчиками соглашения о проведении совместной закупки нарушает требования статьи 8 Закона о контрактной системе заявителем не представлено.

Для выводов об ограничении количества участников закупки, в рассматриваемом случае, необходимо определение границ товарного рынка, его участников,

влияния, которое могло оказать заключенное заказчиками Соглашение на сокращение числа хозяйствующих субъектов на товарном рынке, а также на рост цены товара.

Исходя из вышеизложенного, изучив материалы дела, выслушав доводы сторон, и руководствуясь частью 15 статьи 99, частью 8 статьи 106 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», Комиссия Управления

РЕШИЛА:

Признать жалобу общества с ограниченной ответственностью «ПАУЛЬ ХАРТМАНН» на действия заказчика – Государственного учреждения Пермского регионального отделения Фонда социального страхования Российской Федерации при проведении Государственным учреждением – Пензенским региональным отделением Фонда социального страхования Российской Федерации для нужд указанных выше заказчиков электронного аукциона «Поставка изделий санитарно-гигиенического назначения» (извещение № 0355100017714000131 опубликовано на сайте www.zakupki.gov.ru 05.08.2014) необоснованной.

Признать заказчиков нарушившими часть 8 статьи 39, часть 2 статьи 25 Закона о контрактной системе.

Признать организатора совместного аукциона нарушившим часть 3 статьи 25 Закона о контрактной системе.

С учетом ранее выданного предписания выдать заказчикам, организатору совместной закупки, оператору электронной площадки предписание об устранении нарушений Закона о контрактной системе, о приведении пункта 8.1 Соглашения в соответствие Закону о контрактной системе, а также об отмене Протокола рассмотрения заявки единственного участника электронного аукциона от 28.08.2014 № 0355100017714000131-2.

Передать материалы по жалобе в отдел контроля закупок, органов власти и рекламы для рассмотрения на наличие признаков нарушения Закона о защите конкуренции.

Передать материалы дела для решения вопроса о возбуждении административного производства уполномоченному лицу Управления.

Настоящее решение может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев со дня его принятия.