

РЕШЕНИЕ

по делу № 077/07/00-17477/2020 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

16.10.2020 г. Москва

Комиссия Московского УФАС России по рассмотрению жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров (далее — Комиссия) в составе: рассмотрев в открытом заседании жалобу ООО «СПИКА» на действия ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в городе Москве» при проведении открытого аукциона в электронной форме на право заключения договора на оказание комплексной услуги по обслуживанию помещений филиала в ЮАО (реестровый № 32009525865, далее – Закупка, Аукцион),

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 спорного аукциона, мотивированная несогласием с установлением требований положений Закупочной документации.

В соответствии с частью 1 статьи 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закона о защите конкуренции), по правилам настоящей статьи антимонопольный орган рассматривает жалобы на действия (бездействие) юридического лица, организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной комиссии или аукционной 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 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», 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 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.

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

В настоящем случае заявитель обжалует положения аукционной документации, которые, по его мнению, препятствуют подаче заявок на участие в закупке, поскольку содержат избыточные требования к указанию сведений о производителе, качестве, технических характеристиках применяемых и поставляемых материалов и оборудования, со ссылкой на информацию производителя.

Как следует из материалов дела, заказчиком 25.09.2020 в единой информационной системе закупок опубликовано извещение о проведении Аукциона.

Согласно п. 1 ч. 10 ст. 4 Закона о закупках в документации о закупке должны быть указаны требования к безопасности, качеству, техническим характеристикам, функциональным характеристикам (потребительским свойствам) товара, работы, услуги, к размерам, упаковке, отгрузке товара, к результатам работы, установленные заказчиком и предусмотренные техническими регламентами в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании, документами, разрабатываемыми и применяемыми в национальной системе стандартизации, принятыми в соответствии с законодательством Российской Федерации о стандартизации, иные требования, связанные с определением соответствия поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги потребностям заказчика.

Во исполнение приведенной нормы права организатором закупки разработана и утверждена закупочная документация, в которой им предъявлены требования к функциональным и техническим характеристикам товаров, подлежащих использованию при выполнении работ, являющиеся предметом закупки.

Заявитель в жалобе приводит доводы о необъективном характере описания заказчиком требований в документации в Форме 2, которые, по его мнению, существенным образом препятствуют подаче заявки на участие в закупке.

При этом, документация о проведении закупки должна содержать четкие, исчерпывающие требования к участникам закупки, исключающие разночтение разных требований и возможность субъективного толкования требований закупочной документации.

Например, в соответствии с пунктом 15.2.1.2 Технического задания Заказчиком установлены следующие требования.

Оказание услуг по влажной уборке подоконников, откосов, рам ПВХ окон, плинтусов (без передвижения мебели и оборудования, видимые участки) – Redivit или эквивалент:

- страна производитель: Швейцария

- рН уровень: 9,6/-

- дозировка: готовый раствор

- разлагаемость ПАВов: >95%

- состав: гидрофильные органические растворители, смачиватели, красители, ароматические добавки, вода

- особенности продукта: подходит для всех стеклянных, зеркальных и гладких поверхностей: витрины, плитки пластиковой мебели и т.д., быстро растворяет загрязнения, не вызывает коррозию, биологически безопасен - разлагается на 95% (OECD 302 B, 28 дней).

Указать сведения о производителе, качестве, технических характеристиках применяемых и поставляемых материалов и оборудования, со ссылкой на информацию производителя.

Заказчиком установлены аналогичные требования к остальным услугам.

Заявитель в жалобе указывает, что Заказчик не может требовать конкретные показатели товара с помощью которых будет производиться уборка, поскольку эти товары фактически не передаются Заказчику.

Комиссия отмечает, что предметом процедуры является оказание услуг.

Также Заявитель отмечает, что Заказчик запрашивает конкретные показатели товаров, при этом не ясно как их описывать в предложении, так как нет ни минимальных ни изменяемых показателей. Вместе с тем, отсутствует трактовка символов, в связи с чем, не понятно каким образом Заказчик будет оценивать товары и как будет проверять соответствие товаров Закупочной документации.

Таким образом, Комиссия отмечает, что требования определенные Закупочной документацией не позволяют корректно подготовить заявку, следовательно являются не отражением потребностей Заказчика, а фильтром для отклонений.

В соответствии с п. 6.1. статьи 3 Закона о закупках при описании в документации о конкурентной закупке предмета закупки заказчик должен руководствоваться следующими правилами, а именно в описание предмета закупки не должны включаться требования или указания в отношении товарных знаков, знаков обслуживания, фирменных наименований, патентов, полезных моделей, промышленных образцов, наименование страны происхождения товара, 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;

Комиссия Управления, рассмотрев указанный довод заявителя, соглашается с ним о том, что требования заказчика сформированны таким образом, что участник закупки может ошибиться и предоставить значение иное, отличное от требований документации, которая, в свою очередь, вводит участников закупки в заблуждение.

Комиссия Управления отмечает, что документация усложняют возможность

участия в закупке, поскольку провоцируют участников закупки допускать ошибки при предоставлении конкретных показателей товара, что в последующем может явиться основанием для отклонения заявок участников закупки.

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 не позволяет идентифицировать надлежащую потребность заказчика и, как следствие, провоцирует допущение участником закупки ошибок при заполнении заявки.

Комиссия отмечает, что в настоящем деле объектом закупки явилось оказание комплексной услуги по обслуживанию помещений филиала в ЮАО, а именно уборка помещений. В связи с чем потребность заказчика выражается в получении итогового результата – надлежащего оказания услуг в соответствии с требованиями Технического задания. В свою очередь, материалы, подлежащие использованию при оказании услуг, не являются непосредственным объектом закупки. Соответственно, если предметом аукциона 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 ГОСТом, 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 качеством, техническими условиями на определенный товар в целях корректного заполнения заявок на участие в закупке.

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

Вместе с тем, Комиссия Управления отмечает, что в силу того, что заказчиком уже в документации предъявлено к участникам закупки требование о необходимости

соответствия товара определенным государственным стандартам, то заказчику нет необходимости предъявлять к участникам закупки дублировать такие положения в заявках, поскольку потребность заказчика будет удовлетворена в том числе и посредством выражения участниками закупки согласия на оказание услуг, выполнение работ с использованием товаров, соответствующих требованиям Технического задания, учитывая, что предметом обязательств по контракту выступает оказание услуг, а не поставка товара.

Заказчик на заседании Комиссии не явился и не представил доказательств, что все показатели, которые отражены им в Техническом задании, доступны участнику закупки на этапе подачи заявки без необходимости приобретения товара у конкретного производителя и проведения испытаний.

Контрольный орган отмечает, что положения Закона о закупках не обязывают участника закупки иметь в наличии товар в момент подачи заявки. В связи с чем 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 п. 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 те, 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 также отмечает, что допустимым может являться установление в документации условий, при которых участники закупки вправе предоставить в составе заявки свое согласие оказание услуг с использованием товаров, в соответствии с требованиями документации, а именно конкретными показателями, которые заказчик сформировал на основании своей потребности в Техническом задании или предоставить участнику закупки возможность воспроизводить требования изложенные заказчиком в документации, что также позволит сформировать участнику закупки свое предложение, отвечающее потребности заказчика.

На основании изложенного, учитывая то обстоятельство, что аукционная документация заказчика в настоящем случае носила необъективный характер и содержала нестандартные показатели, определяющие потребности заявителя, способные привести к искусственному сужению количества потенциальных участников закупки ввиду разрешения вопроса о допуске поданных им заявок исключительно на основании субъективного усмотрения самого заказчика, Комиссия приходит к выводу о наличии в действиях Учреждения нарушения требований п. 2 ч. 1 ст. 3 Закона о закупках, а закупочная документация подлежит корректировке в целях упорядочивания заказчиком требований в соответствии собственной потребностью и обеспечения ясного и четкого отражения требований

к содержанию заявок участников закупки.

Таким образом, Комиссия Управления приходит к выводу о наличии в действиях Заказчика нарушения п. 2 ч. 1 ст. 3 Закона о закупках, п 6.1 статьи 3 Закона о закупках.

При этом обязательное к исполнению предписание не выдается, в связи с тем, что заявка Заявителя была допущена к дальнейшему участию в Закупке и не отклонена на этапе подачи заявок.

Также, как следует из протокола рассмотрения заявок, заявка Заявителя (номер <...>) с ценовым предложением 1 585 080.00 руб. заняла первое место.

С учетом изложенного и руководствуясь частью 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ООО «СПИКА» (ИНН 9729088232, ОГРН 1177746525626) на действия ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в городе Москве» (ИНН 7717149663, ОГРН 1057717015400) при проведении закупки обоснованной.
2. Признать в действиях п. 2 ч. 1 ст. 3 Закона о закупках, п 6.1 статьи 3 Закона о закупка.
3. Предписание не выдавать.

Настоящее решение может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев со дня его получения лицами, участвовавшими в деле.