

РЕШЕНИЕ № 12-10-99/2017

24 июля 2017 г.

г. Кострома

Комиссия Костромского УФАС России по контролю в сфере закупок (далее - Комиссия Костромского УФАС России, Комиссия по рассмотрению жалобы, Комиссия) в составе:

Председатель Комиссии: Ревельцев О.В., заместитель руководителя управления;

Члены Комиссии: Степина А.К., старший государственный инспектор отдела контроля в сфере закупок, торговли и рекламы;

Руденко Л.Э., государственный инспектор отдела контроля в сфере закупок, торговли и рекламы,

при ведении аудиозаписи заседания, в присутствии: <...>, рассмотрев жалобу ИП О. на действия аукционной комиссии при проведении аукциона в электронной форме на право заключения контракта на оказание услуг по организации питания сотрудников (работников) дежурной смены ФКУ «ЦУКС ГУ МЧС России по Костромской области» (извещение № 0141100001217000028), и в результате проведения внеплановой проверки в соответствии с частью 15 статьи 99 Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - Федерального закона N 44-ФЗ),

УСТАНОВИЛА:

Согласно представленным материалам 29.05.2017 г. на официальном сайте в сети «Интернет» для размещения информации о размещении закупок <http://www.zakupki.gov.ru> Заказчиком размещено извещение и документация о проведении аукциона в электронной форме на право заключения контракта на оказание услуг по организации питания сотрудников (работников) дежурной смены ФКУ «ЦУКС ГУ МЧС России по Костромской области» (извещение № 0141100001217000028) (далее – Документация об аукционе).

17.07.2017 г. в адрес Костромского УФАС России от участника закупки – ИП О. поступила жалоба по вышеуказанной закупке.

Заявитель в своей жалобе обжалует действия аукционной комиссии по неправомерному отказу в допуске к участию в электронном аукционе его заявки, при этом заявляет следующее:

«- Заказчик нарушил пункт 2 части 1 статьи 64 Закона о контрактной системе (не обеспечил документацию инструкцией по заполнению первой части заявки)

- Решением № 12-10-73/2017 от 14 июня 2017 года Заказчику выдано обязательное для выполнения предписание об устранении выявленных нарушений по данной закупке - данное нарушение не устранено!, изменения в закупку (устраняющие нарушения положения 44-ФЗ) не внесены!

Доводы жалобы:

В документации об аукционе в нарушение пункта 2 части 1 статьи 64 Закона о контрактной системе фактически не предусмотрены требования к содержанию заявки, позволяющие определить четкие и однозначные требования заказчика относительно сведений, которые должны содержаться в первой части заявки участников закупки, то есть фактически инструкция по заполнению заявки на участие в аукционе отсутствует.

Отсутствие инструкции по заполнению заявки на участие в аукционе и четких требований к содержанию в первой части заявки может привести к неоднозначному пониманию мной, каким образом необходимо заполнять заявку в зависимости от вида показателей, установленных заказчиком, в соответствии с потребностями заказчика, что не позволяет мне надлежащим образом оформить заявку на участие в данном аукционе.

Согласно п. 3 Письма ФАС России от 1 июля 2016 г. № ИА/44536/16 при установлении заказчиком в документации, извещении о закупке требований к описанию участниками закупки товаров следует учесть, что Закон о контрактной системе не обязывает участника закупки иметь в наличии товар в момент подачи заявки, в связи с чем требования заказчика подробно описать в заявке (путем предоставления показателей и (или) их значений, как в виде одного значения, диапазона значений, так и сохранения неизменного значения) химический состав и (или) компоненты товара, и (или) показатели технологии производства, испытания товара, и (или) показатели, значения которых становятся известными при испытании определенной партии товара после его производства, имеют признаки ограничения доступа к участию в закупке.

Заказчик проигнорировал предписание, выданное ему ранее.

На рассмотрении моей жалобы 14.06.2017 в 14:00 Заказчик признал факт установления излишних требований (ТРЕБОВАНИЯ К КАЧЕСТВУ ПРОДОВОЛЬСТВИЯ ПОСТАВЛЯЕМОГО ДЛЯ ОРГАНИЗАЦИИ ПИТАНИЯ) и согласился с Комиссией Костромского УФАС России, что из всей полноты информации, приведенной в документации об электронном аукционе, невозможно четко определить какие именно количественные показатели нужно предоставить участникам закупки, так как в документации об электронном аукционе отсутствует инструкция по ее заполнению. Кроме того, Заказчику оказывается услуга по организации горячего питания (питание поставляется уже готовым) и устанавливать требования к поставляемому продовольствию, тогда как поставка продовольствия не производится, неправильно, так как оказывается услуга по организации питания дежурных смен, а не поставка продуктов питания (продовольствия).

Также Заказчик согласился с мнением Комиссии Костромского У ФАС России о том, что участнику достаточно дать согласие на оказание услуг в соответствии с требованиями, установленными Заказчиком. Требовать от участников конкретные показатели поставляемого товара излишне.

Несмотря на это, Заказчик вновь ввел в заблуждение участников закупки требуя указывать (переписывать) технические характеристики ГОСТов, тогда как поставка продуктов не производится и Заказчик не может проверить соответствие продуктов питания ГОСТам в готовом блюде. Фактически же требования к организации услуги по обеспечению горячим питанием отсутствуют, имеются лишь излишние требования к продуктам.

Четкая инструкция по заполнению первой части заявки отсутствовала, предписание Комиссии Костромского УФАС Заказчиком было не выполнено, что и привело к отклонению моей заявки».

19.07.2017 г. в Костромское УФАС России от ИП О. поступили «Дополнения к жалобе» следующего содержания:

«Доводы:

1. Требования Заказчика (п. 35 Информационной карты ЭА)

Первая часть заявки на участие в электронном аукционе при заключении контракта на оказание услуг должна содержать согласие на оказание услуг на условиях, предусмотренных документацией о таком аукционе, а также конкретные показатели используемого товара, соответствующие значениям, установленным документацией о таком аукционе, и указание на товарный знак (его словесное обозначение) (при наличии), знак обслуживания (при наличии), фирменное наименование (при наличии), патенты (при наличии), полезные модели (при наличии), промышленные образцы (при наличии), наименование страны происхождения.

Заказчиком не установлены значения (диапазоны значений) показателей товара, которые должны быть использованы при оказании услуги.

Статья 33, ч.2 44 ФЗ. Документация о закупке в соответствии с требованиями, указанными в части 1 настоящей статьи, должна содержать показатели, позволяющие определить соответствие закупаемых товара, работы, услуги установленным заказчиком требованиям. При этом указываются максимальные и (или) минимальные значения таких показателей, а также значения показателей, которые не могут изменяться. В документации ЭА отсутствует инструкция по заполнению заявки. Указывать конкретный ГОСТ в первой части заявки я не обязан. ГОСТ не является конкретным показателем товара и не позволяет определить его точные характеристики.

Цитата: «...таким образом, если заказчик указал в документации об электронном аукционе необходимость соответствия товара конкретному ГОСТу, то участнику в первой части заявки достаточно предоставить согласие на поставку товара, указанного в данной документации.» - Письмо Министерства экономического развития РФ от 30 сентября 2016г. N Д28и-2640.

Техническое задание: «ТРЕБОВАНИЯ К КАЧЕСТВУ ПРОДОВОЛЬСТВИЯ ПОСТАВЛЯЕМОГО ДЛЯ ОРГАНИЗАЦИИ ПИТАНИЯ». В рамках закупки на оказание услуг по организации питания дежурных смен ФГКУ "ЦУКС ГУ МЧС России по Костромской области" поставка продуктов питания может и не производится — питание может поставляться в готовом виде и у участника закупки нет возможности указать конкретные показатели используемого при оказании услуги товара. Участник, согласно наименования закупки (которое должно носить объективный характер согласно ст. 33 44-ФЗ) обязан организовать питание дежурных смен, а не поставку продовольствия для организации питания».

В ходе заседания Комиссии Костромского УФАС России представитель Заказчика и члены аукционной комиссии с доводами жалобы и дополнений к жалобе не

согласились. До заседания Комиссии Заказчик представил письменные возражения на жалобу, из которых следует:

«Согласно пункту 3 части 3 статьи 66 Федерального закона № 44-ФЗ «Первая часть заявки на участие в электронном аукционе должна содержать при заключении контракта на оказание услуги, для оказания которых используется товар: согласие, а также конкретные показатели используемого товара, соответствующие значениям, установленным документацией о таком аукционе, и указание на товарный знак (его словесное обозначение) (при наличии), знак обслуживания (при наличии), фирменное наименование (при наличии), патенты (при наличии), полезные модели (при наличии), промышленные образцы (при наличии), наименование страны происхождения товара».

Документация Главного управления составлена в строгом соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ с цитированием конкретных статей, исключающим ограничения количества участников закупки, даны разъяснения по составлению первых частей заявок. Участники электронного аукциона не ограничены в количестве поданных запросов на разъяснения, если они неоднозначно понимают требования Заказчика.

При первом обращении ИП О. в УФАС от 07.06.2017 № 2230, как участника данного аукциона, с жалобой на Главное управление, о том, что в документации заказчика отсутствует инструкция по заполнению заявки на участие в аукционе и что в технических требованиях к используемым продуктам питания указаны устаревшие ГОСТы, Главное управление внесло изменения в документацию об электронном аукционе в соответствии с предписанием УФАС от 16.06.2017 № 1889/12 с учетом решения от 14.06.2017 № 12-10-73/2017 и опубликовало 03.07.2017 на официальном сайте госзакупок. В соответствии с пунктом 35 требований к содержанию и составу заявки Информационной карты документации «Первая часть заявки на участие в электронном аукционе при заключении контракта на оказание услуг должна содержать согласие на оказание услуг на условиях, предусмотренных документацией о таком аукционе, а также конкретные показатели используемого товара, соответствующие значениям, установленным документацией о таком аукционе, и указание на товарный знак (его словесное обозначение) (при наличии), знак обслуживания (при наличии), фирменное наименование (при наличии), патенты (при наличии), полезные модели (при наличии), промышленные образцы (при наличии), наименование страны происхождения товара».

Согласно пункту 13.4 документации об электронном аукционе в инструкции для участников закупок указана конкретная табличная форма первой части заявки, в которой должно быть указано соответствие ГОСТ или НТД (ТУ) производителя качества продовольствия, поставляемого для организации питания, в соответствии с техническим заданием, являющимся неотъемлемой частью государственного контракта, а также соответствие продукции нормам продовольственных пайков, утвержденных приказом МЧС России от 29.04.2013 № 290, данные нормы №1 также указаны в техническом задании.

Таким образом, доводы жалобы ИП О. от 17.07.2017 № 2791 о нарушении пункта 2 части 1 статьи 64 Федерального закона № 44-ФЗ от 05.04.2013 об отсутствии требований к содержанию, составу и инструкции по заполнению заявки на участие в документации, а также доводы о неисполнении предписания УФАС Главным управлением являются необоснованными. В свою очередь,

представители Главного управления на заседании в УФАС 14.06.2017 объяснили ИП О. требования заказчика к составлению первой части заявки (что конкретно в ней должно быть), которые им были проигнорированы, заявка была составлена в другой форме, в связи с чем, его заявка была отклонена, т.к. в первой части заявки были указаны иные ГОСТы используемых продуктов питания, не соответствующие ГОСТам, указанным в техническом задании.

В дополнение сообщаем, что письмо ФАС России от 01.07.2016 № ИА/44536/16, на которое ссылается ИП О., носит исключительно рекомендательный характер и не имеет юридической силы, т.к. «юридическую силу имеют разъяснения органа государственной власти лишь в том случае, если данный орган наделен в соответствии с законодательством Российской Федерации специальной компетенцией издавать разъяснения по применению положений нормативных правовых актов» (в соответствии с письмом Минэкономразвития РФ от 23.11.2015 № Д28и-3354 официальные разъяснения норм Федерального закона № 44-ФЗ может давать только Федеральное Собрание РФ). Минэкономразвития России, ФАС и другие федеральные и региональные органы часто публикуют письма, в которых отражаются позиции экспертов этих ведомств по проблемным вопросам, связанным с практическим применением положений Федерального закона № 44-ФЗ. Т.е. мнение, например, Минэкономразвития может не являться основанием для принятия каких-либо решений ФАС и наоборот. Тем более это мнение не будет играть роль юридически значимого веского доказательства в арбитражном разбирательстве. Вместе с тем такие разъяснения не являются нормативно-правовыми актами, не подлежат регистрации в Минюсте России и официальному опубликованию, исходя из положений Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных Постановлением Правительства от 13.08.1997 №1009, и, следовательно, не содержат норм, обязательных для правоприменителей. Закон не обязывает участника иметь в наличии товар на момент подачи заявки, но он обязывает поставщика закупать и поставлять товар требуемого заказчиком качества. Если в заявке участником указаны стандарты качества товаров, не соответствующие требованиям заказчика, Закон обязывает аукционную комиссию такую заявку отклонить.

Пищевые продукты, используемые для приготовления пищи при организации питания личного состава МЧС России, должны соответствовать требованиям, установленным нормативной и технической документацией (ГОСТ, ТУ и т.д.), а также гигиеническим требованиям к пищевой ценности и безопасности пищевых продуктов и продовольственного сырья. Доводы ИП О. о том, что Заказчик не может устанавливать требования к поставляемым продуктам, из которых готовится пища для людей, и проверять соответствие продуктов питания в готовом блюде, являются необоснованными и противоречат здравому смыслу и логике.

Индивидуальные предприниматели и юридические лица, осуществляющие деятельность по оказанию услуг в сфере общественного питания, обязаны предоставлять потребителям, а также органам государственного надзора полную и достоверную информацию о качестве и безопасности пищевых продуктов, материалов и изделий, соблюдении требований нормативных документов при изготовлении и обороте пищевых продуктов, материалов и изделий и оказании таких услуг. Продукция общественного питания, реализуемая вне предприятия, через розничную торговую сеть, должна соответствовать требованиям

национальных стандартов, стандартов организации, технических условий на продукцию конкретных видов и изготавливаться по технологическим инструкциям по производству.

Заказчик самостоятельно принимает решение о том, какие требования к закупаемым товарам должны быть установлены в документации. При этом Заказчик не обязан объяснять и обосновывать необходимость установления тех или иных требований, если они призваны обеспечить наиболее полное и качественное удовлетворение потребности учреждения. В части 4 технического задания Главного управления, являющегося неотъемлемой частью государственного контракта, указаны требования к качеству продовольствия поставляемого для организации питания - указание на то, что товар должен соответствовать определенному стандарту, при этом не указано, какие именно конкретные характеристики товара необходимо предоставить участнику в составе заявки. Это один из самых простых вариантов, обеспечивающий наиболее полную конкурентную среду. В данном случае возможность ограничения или введения в заблуждение участников ничтожно мала.

В соответствии с частью 1 статьи 67 Федерального закона № 44-ФЗ единая комиссия Главного управления по осуществлению закупок (аукционная комиссия в данном случае) проверяет первые части заявок на участие в электронном аукционе, на соответствие требованиям, установленным документацией о таком аукционе в отношении закупаемых товаров, работ, услуг. Изучив инструкцию по заполнению заявки на участие в аукционе, комиссия установила, что указанная инструкция определяет правила, которыми необходимо руководствоваться при заполнении соответствующей заявки: требуется указание всех ГОСТов, предусмотренных техническим заданием документации об аукционе.

При проверке первых частей заявок на участие в электронном аукционе членами аукционной комиссии заявка № 5 была отклонена в соответствии с пунктом 2 части 4 статьи 67 Федерального закона № 44 по причине несоответствия информации, предусмотренной требованиям документации о таком аукционе, в заявке указаны ГОСТы, не соответствующие ГОСТам, указанным в техническом задании документации (на макаронные изделия, вермишель, мясо-говядину 1 кат., мясо-свинину 1 и 2 кат., мясо-баранину 1 кат., печень говяжью, суповой набор, консервы мясные, мясо птицы, рыбу с/м «Морской язык» и т.д.)».

Комиссия Костромского УФАС России, рассмотрев доводы жалобы, изучив Документацию об аукционе, заявки участников закупки, исследовав нормативные правовые акты, выслушав представителей Заявителя, Заказчика, членов аукционной комиссии, приходит к следующему.

1. Довод Заявителя о неправомерном отказе аукционной комиссией в допуске участника закупки – ИП О. к участию в аукционе по причине указания в заявке ГОСТов, несоответствующих ГОСТам раздела № 4 технического задания, Комиссия Костромского УФАС России считает необходимым признать обоснованным по следующим основаниям.

Согласно части 1 статьи 67 Закона о контрактной системе аукционная комиссия проверяет первые части заявок на участие в электронном аукционе, содержащие информацию, предусмотренную частью 3 статьи 66 Закона о контрактной системе, на соответствие требованиям, установленным документацией о таком аукционе в

отношении закупаемых товаров, работ, услуг.

В соответствии с частью 4 статьи 67 Закона о контрактной системе участник электронного аукциона не допускается к участию в нем в случае:

1) непредоставления информации, предусмотренной частью 3 статьи 66 настоящего Федерального закона, или предоставления недостоверной информации;

2) несоответствия информации, предусмотренной частью 3 статьи 66 настоящего Федерального закона, требованиям документации о таком аукционе.

Согласно подпункту б) пункта 3 части 3 статьи 66 Закона о контрактной системе первая часть заявки на участие в электронном аукционе при заключении контракта на оказание услуги, для оказания которой используется товар, должна содержать следующую информацию:

3) согласие, предусмотренное пунктом 2 настоящей части, а также конкретные показатели используемого товара, соответствующие значениям, установленным документацией о таком аукционе, и указание на товарный знак (его словесное обозначение) (при наличии), знак обслуживания (при наличии), фирменное наименование (при наличии), патенты (при наличии), полезные модели (при наличии), промышленные образцы (при наличии), наименование страны происхождения товара.

Пунктом 2 вышеуказанной статьи предусмотрено: согласие участника такого аукциона на выполнение работы или оказание услуги на условиях, предусмотренных документацией о таком аукционе, при проведении такого аукциона на выполнение работы или оказание услуги.

В соответствии с пунктом 35 «Требования к содержанию и составу заявки на участие в аукционе» Информационной карты Документации об аукционе «Первая часть заявки на участие в электронном аукционе при заключении контракта на оказание услуг должна содержать согласие на оказание услуг на условиях, предусмотренных документацией о таком аукционе, а также конкретные показатели используемого товара, соответствующие значениям, установленным документацией о таком аукционе, и указание на товарный знак (его словесное обозначение) (при наличии), знак обслуживания (при наличии), фирменное наименование (при наличии), патенты (при наличии), полезные модели (при наличии), промышленные образцы (при наличии), наименование страны происхождения товара».

Согласно протоколу рассмотрения заявок на участие в электронном аукционе «Оказание услуг по организации питания дежурных смен ФГКУ «ЦУКС ГУ МЧС России по Костромской области» (№ извещения 0141100001217000028) от 13.07.2017 г. (далее – Протокол; Протокол рассмотрения заявок от 13.07.2017 г.) участнику закупки с номером заявки 5 (ИП О.) было отказано в допуске к участию в аукционе в электронной форме «в соответствии с пунктом 2 части 4 статьи 67 № 44-ФЗ – несоответствие информации, предусмотренной частью 3 статьи 66 настоящего Федерального закона требованиям документации об аукционе» с указанием причины: «(в заявке указаны ГОСТы товаров, не соответствующие ГОСТам раздела № 4 требований к качеству поставляемого продовольствия технического задания)».

В Таблице Раздела 4 «Требования к качеству продовольствия поставляемого для организации питания» Технического задания (далее – ТЗ Документации об аукционе), являющегося Приложением № 1 к Документации об аукционе, указан перечень наименований продукции, а также ГОСТы, которым должна соответствовать указанная продукция по 81 позиции.

Аукционной комиссией в Протоколе рассмотрения заявок от 13.07.2017 г. не указана конкретная причина отклонения заявки ИП О., а именно: непонятно, по каким позициям (наименованиям продукции) информация о каких показателях используемой продукции (какой конкретно продукции) не соответствует значениям, установленным Документацией об аукционе, то есть: каким конкретным показателям и каким конкретно ГОСТов не соответствует тот или иной используемый для организации питания продукт.

Таким образом, Комиссия Костромского УФАС, изучив имеющиеся в деле материалы и документы, выслушав представителей Заявителя, Заказчика, членов аукционной комиссии, исследовав нормативные правовые акты, пришла к выводу, что аукционная комиссия, не допустив к участию в аукционе участника закупки с порядковым номером заявки 5 (ИП О.), информация в первой части заявки которого содержит наименования ГОСТов (как и в ТЗ Документации об аукционе), и при этом не установила (не указала в Протоколе) конкретные показатели соответствующих ГОСТов, которым не соответствует информация, указанная в заявке Заявителя, нарушила пункт 2 части 4 статьи 67 Закона о контрактной системе.

2. Что касается ссылки в жалобе Заявителя на невыполнение Заказчиком Предписания Костромского УФАС России Комиссия от 14.06.2017 г., которое, по мнению Заявителя, «привело» к отклонению его заявки, то Комиссия отмечает, что решение о выполнении или не выполнении своего предписания принимается антимонопольным органом.

При этом Комиссия Костромского УФАС России поясняет следующее.

Согласно данному Предписанию Заказчик должен был внести изменения в документацию об электронном аукционе в части наличия в Документации об аукционе инструкции по заполнению первой части заявки на участие в электронном аукционе участниками закупки.

В результате внеплановой проверки, проведенной в соответствии с частью 15 статьи 99 Закона о контрактной системе, Комиссия Костромского УФАС России установила факт выполнения заказчиком – Главным управлением МЧС России по Костромской области вышеуказанного Предписания, а именно: Заказчиком внесены изменения в Документацию об аукционе путем дополнения ее пунктом 13.4, в котором предложена таблица заполнения первой части заявки с указанием параметров: «Наименование товара, используемого при оказании услуги»; «Страна-производитель»; «Товарный знак производителя (при наличии)»; «Соответствие ГОСТ или НТД (ТУ) производителя», а также установлена характеристика оказания услуг (место, режим питания, график подвоза и раздачи пищи, соответствие подвозимой продукции нормам продовольственных пайков, утвержденных приказом МЧС России от 29.04.2013 г. № 290).

Таким образом, довод Заявителя об отсутствии в Документации об аукционе

требований к содержанию, составу и инструкции по заполнению заявки на участие в документации, а также доводы о неисполнении заказчиком – Главным управлением МЧС России по Костромской области предписания Костромского УФАС России являются необоснованными.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 99, 106, Закона о контрактной системе, Комиссия Костромского УФАС России по контролю в сфере закупок,

РЕШИЛА:

Признать жалобу индивидуального предпринимателя О. на действия аукционной комиссии и заказчика частично обоснованной.

Признать факт нарушения аукционной комиссией пункта 2 части 4 статьи 67 Закона о контрактной системе.

Выдать заказчику, аукционной комиссии обязательное для выполнения предписание об устранении выявленных нарушений путем пересмотра первых частей заявок при осуществлении вышеуказанной закупки.

Решение может быть обжаловано заинтересованным лицом в арбитражный суд в течение трех месяцев в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Председатель Комиссии

О.В. Ревельцев

Члены Комиссии

А.К. Степина

Л.Э. Руденко