РЕШЕНИЕ

по делу № 077/07/00-17078/2019 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

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

рассмотрев жалобу (...) (далее также — Заявитель) на действия ФГАОУ ВО «Российский университет транспорта» (далее также — Заказчик) при проведении аукциона в электронной форме на право заключения договора на оказание услуг по уборке помещений учебных корпусов, общежития и прилегающей территории, очистка кровли от снега, наледи, сосулек в РОАТ № ЭА 076/223/19-20-СМСП (реестровый № 31908604145, далее — Закупка) 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.

По мнению Заявителя, нарушение его прав и законных интересов со стороны Заказчика выразилось в установлении неправомерных требований.

Проанализировав заявленные доводы, Комиссия приходит к выводу о возможности рассмотрения указанной жалобы в порядке статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, учитывая требования, установленные частью 10 статьи 3 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее — Закон о закупках).

Проверив обоснованность доводов, приведенных в жалобе, в возражениях на нее и в выступлениях присутствовавших на заседании представителей участвующих в деле лиц, изучив материалы дела, Комиссией установлено следующее.

Положение о закупке товаров, работ, услуг Заказчика в редакции, действующей на момент объявления закупок (далее также — Положение о закупках), размещено на официальном сайте Единой информационной системы в сфере закупок (далее — Официальный сайт, ЕИС).

Согласно техническому заданию в Закупочной документации Заказчику требуется оказание услуг по уборке помещений учебных корпусов, общежития и прилегающей к корпусам территории, очистке кровли от снега, наледи, сосулек в РОАТ.

При этом из жалобы следует, что Заказчиком установлены избыточные требования к характеристикам требуемого товара, которые становятся известными только по результатам испытаний.

Также в жалобе Заявитель указывает на пункт 3.5 технического задания, где установленные требования Закупочной документации противоречат требованиям ГОСТов и вводят участников процедуры при заполнении заявки.

Частью 6.1 статьи 3 Закона о закупках при описании в документации о конкурентной закупке предмета закупки заказчик должен руководствоваться, в том числе, следующими правилами: в описании предмета закупки указываются функциональные характеристики (потребительские свойства), технические и качественные характеристики, а также эксплуатационные характеристики (при необходимости) предмета закупки, 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.

В соответствии с пунктом 1 части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации о конкурентной 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.

В документации о закупке согласно пункту 3 части 10 статьи 4 Закона о закупках должны быть указаны сведения, определенные Положением о закупке, в том числе требования к описанию участниками закупки поставляемого товара, который является предметом закупки, его функциональных характеристик (потребительских свойств), его количественных и качественных характеристик, требования к описанию участниками закупки выполняемой работы, оказываемой услуги, которые являются предметом закупки, их количественных и качественных характеристик.

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.

Так, Закупочной документацией предусмотрено представление качественных характеристик применяемых товаров, по перечню, указанному в техническом задании Закупочной документации, и подлежащих использованию при оказании услуг по предмету договора.

В свою очередь, Комиссия, изучив документы и сведения, размещенные на Официальном сайте, установила, что требования заказчика сформированы таким образом, что участник закупки может ошибиться и предоставить значение иное, отличное от требований документации, которая, в свою очередь, вводит участников закупки в заблуждение.

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.

Подобное составление Закупочной документации вводит участников закупки в заблуждение относительно технических характеристик заявленного товара, предоставляя Заказчику возможность манипулировать результатами проводимой закупки в собственных интересах.

Комиссия отмечает, что в настоящем деле объектом Закупки является не поставка товара, а выполнение работ, и, следовательно, для удовлетворения потребностей Заказчика, потенциальный исполнитель договора делает свое предложение именно по технологии их выполнения. В связи с чем потребность заказчика выражается в получении итогового результата – выполнения требуемых работ в соответствии с требованиями Технического задания. При этом заказчику при составлении документации нет необходимости переписывать содержание регламентированных стандартных требований к товарам в Закупочную документацию, **а достаточно лишь указать, что предложения, выдвигаемые участниками, должны соответствовать ГОСТам, международным стандартам и иным техническим регламентам в зависимости от товара.**

Вместе с тем, Комиссия отмечает, что в силу того, что Заказчиком уже в Закупочной документации предъявлено к участникам Закупки требование о необходимости соответствия как оказанию услуг, так и товара, используемых при их оказании 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 использование товаров при выполнении работ в соответствии с требованиями Закупочной документации.

В связи с чем, Комиссия приходит к выводу, что заказчиком на заседании Комиссии не доказано принципиальной необходимости предоставления в составе заявки всех показателей, которые предусмотрены Заказчиком.

Антимонопольный 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) 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, подержан 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 также отмечает, что допустимым может являться, например, установление в документации условий, при которых **участники закупки вправе предоставить в составе заявки свое согласие на использование товаров при выполнении работ в соответствии с требованиями Закупочной документации, а именно конкретными показателями, которые заказчик сформировал на основании своей потребности в техническом задании**.

На основании изложенного, учитывая то обстоятельство, что Закупочная документация Заказчика в настоящем случае носила необъективный характер и содержала нестандартные показатели, определяющие потребности Заказчика, 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 Заказчика нарушения требований пункта 2 части 1, части 6.1 статьи 3, пунктов 1-3 части 10 статьи 4 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.

В связи с чем довод жалобы в рассматриваемой части признается обоснованным.

Кроме того, согласно п. 3.5 Технического задания Заказчику требуется «Обработка пешеходной зоны щебнем фракцией 2-5 мм».

Заявитель в своей жалобе указывает, что согласно требованиям Приложения № 1, содержащего требования к используемым материалам, Заказчиком согласно пункту 112 установлены требования к «Песчано-соляной смеси по ГОСТ 4233-77, ГОСТ 8735-88, ГОСТ 8736-2014», что, по мнению Заявителя, указывает на противоречивые и вводящие в заблуждение участников закупки требования.

Представитель Заказчика пояснил, что указание щебня присутствует в Техническом задании, однако отсутствует в Приложении № 1 к Техническому заданию, что не является противоречием.

При этом представитель Заказчика указал, что при выполнении работ должны использоваться и щебень и песчано-соляная смесь.

Комиссия критически оценивает данную позицию Заказчика, поскольку одновременное использование щебня и песчано-соляной смеси не следует из требований Закупочной документации. При этом неуказание Заказчиком о том, что требование к щебню в приложении № 1 к Техническому заданию не указаны приводит к введению участников процедуры в заблуждение, так как позволяет неоднозначно трактовать требования ГОСТ 4233-77, ГОСТ 8735-88, ГОСТ 8736-2014 также и к щебню. Совокупность же таких обстоятельств может привести к отклонению соответствующих заявок от участия в Закупке по причине якобы их несоответствия требованиям Заказчика.

В этой связи Комиссия признает данный довод жалобы обоснованным.

Также в своей жалобе Заявитель указывает на неправомерные требования технического задания, согласно которым установлен перечень услуг по уборке служебных помещений, в том числе:

- удаление пыли с живых и искусственных растений – по мере необходимости;

- мытье, протирка и заправка диспенсеров для жидкого мыла, держателей туалетной бумаги и бумажных полотенец – по мере необходимости;

- протирка теннисных столов – по мере необходимости.

Заявитель указывает, что установление периодичности «по мере необходимости» в техническом задании не является конкретным, то есть отсутствует информация сколько раз в день/неделю/месяц необходимо выполнять данные работы.

В свою очередь, представитель Заказчика пояснил, что установление периодичности выполнения некоторых видов работ «по мере необходимости» обусловлено тем, что Заказчик не может предугадать периодичность загрязнения, в соответствии с чем и прописана периодичность некоторых работ «по мере необходимости».

Заявителем не были представлены доказательства ограничения его прав и законных интересов со стороны Заказчика указанным требованием, в связи с чем данный довод жалобы признается необоснованным.

Также в жалобе Заявителя оспаривается требование технического задания Заказчика, где требуется уборка помещений, спил, валка деревьев и очистка кровель от снега и наледи, поскольку Заказчик объединил в один лот две технологически несвязанные услуги, которые являются разнопрофильными организациями и не могут быть закуплены в рамках одной закупки.

По данному доводу представитель Заказчика пояснил, что Заявитель не приводит доказательств того, что работы, предусмотренные выполнением договора, на заключение которого проводится закупка, являются технологически не связанными и оказываемыми разнопрофильными организациями.

Комиссия, изучив представленные в материалы дела документы и сведения, установила следующее.

Заказчиком в Техническом задании установлены требования по оказанию услуг по уборке помещений учебных корпусов, общежития и прилегающей к корпусам

территории, очистке кровли от снега, наледи, сосулек в РОАТ, где пункт 5 Технического задания содержит требования по оказанию услуги по очистке кровли от снега, наледи, сосулек и очистка тротуара от сброшенного снега и наледи для РОАТ.

Условиями оказания таких услуг:

Полная очистка кровли от снега и льда, удаление сосулек и наледи с карниза крыши здания и водосточных воронок с прочисткой водосточных желобов от снега и льда, очистка от сброшенного снега и наледи отмосток зданий по периметру, защита воронок от попадания в трубы снега и дождя.

Исполнитель несет ответственность за оказание услуг и будет восстанавливать повреждения за свой счет.

Услуги должны выполняться с наличием допуска на производство работ на высоте (Приказ Минтруда России от 28.03.2014 N 155н (ред. от 17.06.2015) «Об утверждении Правил по охране труда при работе на высоте»).

В свою очередь, Заказчик в Техническом задании также предусмотрел в пункте 4 Технического задания то, что при оказании услуг по уборке исполнитель должен соблюдать требования Государственного стандарта РФ ГОСТ Р 51870-2014 «Услуги профессиональной уборки - клининговые услуги», на который в своей жалобе ссылается Заявитель.

Вместе с тем в жалобе Заявитель не приводит объективных доказательств неправомерности объединения в один лот указанные в Техническом задании услуги, закупаемые Заказчиком в рамках одной процедуры.

В этой связи Комиссия признает указанный довод жалобы необоснованным.

В этой связи, руководствуясь частью 20 статьи 18.1, пунктом 3.1 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу Заявителя на действия ФГАОУ ВО «Российский университет транспорта» (ОГРН: 1027739733922, ИНН: 7715027733) при проведении Закупки необоснованной в части установленной Заказчиком периодичности выполнения перечня услуг по уборке служебных помещений и в части объединения в один лот разных видов оказания услуг, в остальной части признать обоснованной.

1. Установить в действиях Заказчика нарушение пункта 2 части 1, части 6.1 статьи 3, пунктов 1-3 части 10 статьи 4 Закона о закупках.

2. Выдать Заказчику обязательное для исполнения предписание об устранении выявленного нарушения

Настоящее решение может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня его принятия (изготовления в полном объеме).