

РЕШЕНИЕ

по делу № 077/07/00-1661/2019 о нарушении процедуры торгов и порядка заключения договоров

16.04.2019 г. Москва

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

<...>

при участии представителей:

от ООО «Вегапрогресс»: <...>

от ГБУ г. Москвы «Жилищник района Царицыно»: <...>

рассмотрев жалобу ООО «Вегапрогресс» (далее — Заявитель) на действия ГБУ г. Москвы «Жилищник района Царицыно» (далее — Заказчик) при проведении открытого аукциона в электронной форме на право заключения договора на поставку лакокрасочных материалов в 2019 году (реестровый № 31907639814) (далее — 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 Организатора торгов при проведении Аукциона.

По мнению Заявителя, нарушение его прав и законных интересов со стороны Заказчика выразилось в необоснованном отклонении его заявки.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции по правилам настоящей статьи антимонопольный орган рассматривает жалобы на действия (бездействие) юридического лица, организатора торгов, оператора электронной площадки, Закупочной 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 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами

юридических лиц» (далее - Закон о закупках) (в редакции, действующий на дату опубликования Положения о закупках Заказчика), 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 2 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, Закупочной или Закупочной комиссии могут быть обжалованы в антимонопольный орган лицами, подавшими заявки на участие в торгах, а в случае, если такое обжалование связано с нарушением установленного нормативными правовыми актами порядка размещения информации о проведении торгов, порядка подачи заявок на участие в торгах, также иным лицом (заявителем), права или законные интересы которого могут быть ущемлены или нарушены в результате нарушения порядка организации и проведения торгов.

Частью 10 статьи 3 Закона о закупках предусмотрен ряд случаев, позволяющих участникам обжаловать в антимонопольный орган в порядке, установленном таким органом, действия (бездействие) заказчика при закупках товаров, работ, услуг, в их числе осуществление заказчиком закупки с нарушением требований настоящего Федерального закона и (или) порядка подготовки и (или) осуществления закупки, содержащегося в утвержденном и размещенном в единой информационной системе положении о закупке такого заказчика.

Жалоба Заявителя отвечает требованиям части 10 статьи 3 Закона о закупках.

В единой информационной системе в сфере закупок www.zakupki.gov.ru (далее - ЕИС; Официальный сайт) Заказчиком размещено Положение о закупке товаров, работ, услуг (далее - Положение о закупках). Указанное Положение о закупках в редакции, действующей на дату размещения извещения о проведении Конкурса, размещено в ЕИС - 29.11.2018.

14.03.2019 на Официальном сайте Заказчиком размещено извещение о проведении Аукциона с начальной (максимальной) ценой договора в размере 5 392 255,80 руб.

Из протокола рассмотрения заявок от 05.04.2019 № 31907639814-01 следует, что заявка Общества (порядковый номер заявки — 6) отклонена от участия в Аукционе на основании несоответствия требованиям Аукционной документации, а именно: «п. 23 «Пленка полиэтиленовая» по параметру «Рабочий интервал температур» указано значение «-59...+79», что является предоставлением недостоверной информации и не соответствует требованиям ГОСТ 10354-82 в соответствии с которым «приложение 2» Рабочий интервал температур равен от минус 60 до плюс 80 °С».

Комиссия, изучив представленные документы, установила следующее.

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.

Во исполнение указанных нормоположений Заказчиком определены требования к поставляемому товару в Приложении № 1 к Техническому заданию (далее — Форма 2), в частности по пункту 23 «Пленка полиэтиленовая» по параметру «Рабочий интервал температур» установлено требование «-60*...+80*».

Кроме того Заказчиком установлено требование о соответствии товара «Пленка полиэтиленовая» положениям ГОСТ 10354-82 «Пленка полиэтиленовая. Технические условия» (далее — ГОСТ 10354-82).

Согласно Приложению № 2 ГОСТ 10354-82 норма рабочего интервала температур от минус 60 до плюс 80.

Как следует из положений инструкции по заполнению Формы 2: «символы «многоточие», «тире» установленные между значениями, следует читать как необходимость указания диапазона значений, не включая крайние значения. В случае, если требуемое значение параметра сопровождается знаком * (звездочка), в том числе значение, включенное в диапазон значений, то участник вправе указать крайнее значение требуемого параметра. При этом, не допускается указание крайнего значения параметра, не сопровождающегося знаком * (звездочка)».

Обществом в составе заявки была представлена заполненная Форма 2, содержащая предложение о технических характеристиках, функциональных характеристиках (потребительским свойствам) товара, в частности по пункту 23 «Пленка полиэтиленовая» по параметру «Рабочий интервал температур» предложено значение «-59...+79».

На заседании Комиссии представители Заказчика пояснили, что в данном случае участнику требовалось продублировать положения Формы 2, так как представление иного значения противоречило бы положениями ГОСТ 10454-82.

Комиссия оценивает подобное формирование Аукционной документации как ненадлежащее и ограничивающее конкуренцию ввиду следующего.

Установленные требования документации к товарам, подлежащим поставке, фактически дублируют положения Государственных стандартов, чем существенно затрудняют подачу заявки участником и необоснованно возлагают на участника закупки обязанность по указанию конкретных показателей товаров, которые уже являются неизменными в силу их номинальности и зависимости от иных показателей, которые являются основными.

Комиссия также отмечает, что положения инструкции, которые содержат многочисленные правила предоставления конкретных показателей товаров, а также 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 случае, в том числе инструкция по заполнению заявки, не позволяет идентифицировать надлежащую потребность заказчика и, как следствие, провоцирует допущение участником закупки ошибок при заполнении заявки.

Подобное составление документации в части формирования требований к товарам вводит участников закупки в заблуждение относительно технических характеристик заявленного товара, предоставляя Заказчику возможность манипулировать результатами проводимой закупки в собственных интересах.

Комиссия 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 требование о необходимости дублирования таких положений в заявках, поскольку потребность Заказчика будет удовлетворена в том числе и посредством выражения участниками закупки согласия на поставку товаров, соответствующих требованиям Формы 2.

Так, например, по пункту 4 «Обои бумажные» по параметру «Полезная ширина обоев» установлено «не менее 530 мм», «Ширина кромки по каждой стороне полотна» - «должна быть 15 ± 1 мм», что представляет собой копирование значений из ГОСТ 6810-2002 «Обои. Технические условия». Кроме того, указанное в пункте 4 значение «не менее 10 м» по параметру «длина полотна в рулоне» может запутать потенциального участника при заполнении заявки, так как согласно положениям того же ГОСТ 6810-2002 длина полотна в рулоне обоев должна быть не менее не менее 10,05 м. Таким образом, участник, следуя положениям инструкции по заполнению Формы 2, может допустить ошибку, указав значение, соответствующее Аукционной документации, но не соответствующее государственному стандарту.

Аналогичные нарушения допущены Заказчиком в иных положениях Формы 2, что говорит о целенаправленности формирования Аукционной документации таким образом, чтобы сокращать количество участников Аукциона.

Стоит учитывать, что положения Закона о закупках не обязывают участника закупки

иметь в наличии товар на 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 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 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.

Кроме того, объем заполняемой Формы 2 участниками закупки может повлечь допущение соответствующих ошибок при описании товаров участниками процедуры, что и в последующем может послужить основанием для отклонения участников от участия в закупке. Комиссия считает недопустимыми подобные рычаги воздействия на ход проведения конкурентной процедуры, поскольку документация о закупке не должна являться инструментом манипулирования Заказчика итогами проведения конкурентной процедуры.

В подтверждение вышеизложенных выводов Комиссии свидетельствует тот факт, что по результатам рассмотрения заявок по Форме 2 были отклонены 6 заявок из 8.

Также Комиссия отмечает, что учитывая, что Заказчиком в Аукционной документации установлено требование о соответствии предлагаемого к поставке товара государственным стандартом, а также принимая во внимание, что требования к товарам в большинстве случаев сформулированы таким образом, при котором участникам надлежит исключительно воспроизвести установленное Заказчиком требование представляется возможным сделать вывод о том, что участник может задекларировать соответствие предлагаемого товара требованиям Аукционной документации, что, в свою очередь, не будет противоречить действующему законодательству в сфере закупок.

Резюмируя вышеизложенное, Комиссия полагает возможным установление в Аукционной документации условий, при которых участники закупки вправе выразить в составе заявки свое согласие на поставку товара, в соответствии с требованиями документации, а именно конкретными показателями, которые Заказчик сформировал на основании своей потребности в Форме 2.

На основании изложенного, учитывая то обстоятельство, что документация Заказчика в настоящем случае носила необъективный характер и содержала 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 статьи 3

Закона о закупках, а Аукционная документация подлежит корректировке в целях упорядочивания Заказчиком требований в соответствии собственной потребностью и обеспечения ясного и четкого отражения требований к содержанию заявок участников закупки.

Руководствуясь частью 20 статьи 18.1 и пунктом 3.1 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ООО «Вегапрогресс» (ОГРН: 1177746901474; ИНН: 7725391146) на действия ГБУ г. Москвы «Жилищник района Царицыно» (ОГРН: 1157746499415; ИНН: 7715488815) при проведении Аукциона обоснованной.
2. Установить в действиях Организатора торгов нарушение пункта 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках.
3. Выдать Организатору торгов обязательное для исполнения предписание об устранении выявленных нарушений.

Настоящее решение может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня его принятия.