

РЕШЕНИЕ

№ 054/01/18.1-2043/2023

12 октября 2023 года

г. Новосибирск

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Новосибирской области (далее - Новосибирское УФАС России) по рассмотрению жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров в составе:

<...>;

рассмотрев посредством ВКС жалобу ИП Подлесной Е.А. (№ 18079/23 от 03.10.2023г.) на действия организатора торгов Акционерного общества «Федеральная пассажирская компания» при проведении открытого конкурса в электронной форме, участниками которого могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства № 4777/ОКЭ-АО ФПК/2023/ЗСИБ на право заключения договора на оказание услуг по уборке помещений на территории Западно-Сибирского филиала АО «ФПК» (извещение № 32312721970 на сайте <...>),

в присутствии ИП Подлесной Е.А., <...>,

в присутствии представителя «ФПК» <...>,

УСТАНОВИЛА:

В Новосибирское УФАС России поступила жалоба ИП Подлесной Е.А. (№ 18079/23 от 03.10.2023г.) на действия организатора торгов Акционерного общества «Федеральная пассажирская компания» при проведении открытого конкурса в электронной форме, участниками которого могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства № 4777/ОКЭ-АО ФПК/2023/ЗСИБ на право заключения договора на оказание услуг по уборке помещений на территории Западно-Сибирского филиала АО «ФПК» (извещение № 32312721970 на сайте <...>).

Заявитель сообщает следующее.

Заказчиком проведен открытый конкурс в электронной форме (Закупка №32312721970 в ЕИС <...>) № 4777/ОКЭ-АО «ФПК»/2023/ЗСИБ, предмет закупки - оказание услуг по уборке помещений и территорий Западно-Сибирского филиала АО «ФПК».

Заявителем подана заявка на участие в закупке, заявке присвоен номер 2.

25 сентября 2023 г. опубликован протокол № 4777/ОКЭ-АО «ФПК»/2023/ЗСИБ/1 рассмотрения и оценки первых частей заявок, поступивших для участия в открытом конкурсе в электронной форме.

По результатам рассмотрения первых частей заявок Участнику 2 отказано в допуске к участию в открытом конкурсе в связи с несоответствием в составе заявки технического предложения, подготовленного по форме, представленной в приложении 1.3. конкурсной документации.

В протоколе указано следующее обоснование отклонения: «В представленном Участником 2 техническом предложении объем предлагаемых к оказанию услуг составляет 77 642,43 кв.м., что не соответствует объему закупаемых услуг, указанному в техническом задании - 1 670 617,12 кв.м».

Вместе с тем, наименование предлагаемых услуг указано в заявке в виде таблицы и выглядело следующим образом:

4.Наименование предлагаемых услуг их количество (объем)		
Наименование услуги	Ед.изм.	Количество (объем)
Оказание услуг по уборке помещений и территорий Западно-Сибирского филиала АО «ФПК» в том числе:		
Производственные помещения (ежемесячно)	м ²	32 582,88
Служебные и культурно-бытовые помещения (ежемесячно)	м ²	17 702,05
Санитарно-гигиенические помещения (ежемесячно)	м ²	1 363,34
Окна и прочие остекления (2 раза в год: май- июнь, август-сентябрь)	м ²	9 640,06
Витражи (ежемесячно)	м ²	204,10
Уборка территории (лето)	м ²	16 150,00
Уборка территории (зима)	м ²	16 150,00
Применяемая участником при расчете предложенной цены ставка НДС	0%	
5.Характеристики предлагаемых услуг		
Оказание услуг по уборке помещений и территорий Западно-Сибирского филиала АО "ФПК"	Технические и функциональные характеристики услуги	Участник настоящим подтверждает, что предлагаемые услуги соответствуют техническим и функциональным требованиям к услугам, указанным в техническом задании документации.

Таким образом, заявка не содержала общий итог площади в размере 77 642,43 кв.м., как указано в протоколе, в левом столбце заявки указана периодичность уборки, размер площади в крайнем правом столбце точно соответствуют площадям, указанным в столбце 3 таблицы приложения 1.1. к конкурсной документации.

Кроме того, на первой странице заявки в пп. 2) п. 1 участник указал, что обязуется

оказать услуги в месте(ах) оказания услуг, предусмотренном(ых) в техническом задании документации о закупке.

Тем самым, участник подтвердил, что согласен с объемом услуг, указанных в техническом задании.

В соответствии с частью 10 статьи 4 Федерального закона N 223-ФЗ в документации о закупке должны быть указаны сведения, определенные положением о закупке, в том числе требования к содержанию, форме, оформлению и составу заявки на участие в закупке; требования к участникам закупки и перечень документов, представляемых участниками закупки для подтверждения их соответствия установленным требованиям.

Форма приложения 1.3. вообще не содержала графу с указанием общей площади помещений, заявителем заполнена форма в таком виде, которая утверждена заказчиком, т.е. без указания общей площади.

Согласно части 6 статьи 3 Федерального закона N 223-ФЗ не допускается предъявлять к участникам закупки, к закупаемым товарам, работам, услугам, а также к условиям исполнения договора требования и осуществлять оценку и сопоставление заявок на участие в закупке по критериям и в порядке, которые не указаны в документации о закупке.

Заказчиком сделан вывод о площади в размере 77 642,43 кв.м., самостоятельно.

Податель жалобы обращает внимание контролирующего органа, что заявка участника 3 отклонена экспертной группой заказчика по тем же самым основаниям, т.е. два участника истолковали техническое задание заказчика одинаково, что свидетельствует о неточном описании в аукционной документации характеристик услуги, что привело к отклонению участников закупки.

При оценке первых частей заявок к участникам применены требования об указании общей площади, что не было предусмотрено формой в приложении 1.3. аукционной документации.

Заявитель считает, что Заказчик допустил нарушение пункта 2 статьи 3 Закона № 223-ФЗ, выразившееся в несоблюдении принципов равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки, а также в предъявлении к участникам закупки требований, которые не указаны в документации о закупке, что стало следствием неправомерного отклонения заявки Участника 2.

АО «ФПК» представило следующие возражения на жалобу (вх. № 18638-ЭП/23 10.10.2023г.).

Заказчик считает доводы, изложенные в жалобе Заявителя, необоснованными по следующим основаниям.

В соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» правовую основу закупок товаров, работ и услуг лицами, подпадающими под действие данного закона, составляют Конституция Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации, непосредственно сам Закон о закупках, а также

Положение о закупке товаров, работ, услуг для нужд АО «ФПК», утвержденное решением Совета директоров

АО «ФПК» (протокол от 01 сентября 2022 г. № 4, с изменениями от 23 декабря 2022 г. № 11, от 22 февраля 2023 № 14) (далее - Положение о закупке АО «ФПК»), а также соответствующая конкурсная документация.

При этом, Положение о закупке АО «ФПК» является основополагающим документом, регламентирующим закупочную деятельность Заказчика, содержащим требования к закупке, в том числе порядок подготовки и проведения процедур закупки, включая способы закупки и условия их применения.

При организации и проведении конкурса Заказчик руководствовался Законом о закупках, Положением о закупке АО «ФПК», а также закупочной документацией.

Извещение и конкурсная документация размещены на сайте <...> ([раздел](#) «Закупки и торги»), а также на сайте <...> (далее - ЭТЗП) (вместе далее - сайты) 31 августа 2023 г.

Дата начала подачи заявок - с момента опубликования извещения и документации на сайтах «31» августа 2023 г.

Регистрационный номер/номер заявки участника	Дата и время подачи
Участник 1	19.09.2023 19:02 (МСК)
Участник 2	19.09.2023 23:29 (МСК)
Участник 3	20.09.2023 07:56 (МСК)

Дата окончания срока подачи заявок - «20» сентября 2023 г. в 08:00 ч. московского времени. К установленному документацией о закупке сроку подачи заявок поступили заявки:

Рассмотрение первых (анонимных) частей заявок состоялось «25» сентября 2023 г.

По итогам рассмотрения экспертной группой заявок участников, поступивших для участия в открытом конкурсе, **на соответствие требованиям технического задания документации о закупке**, заявка Участника 2 была отклонена и в допуске к участию в открытом конкурсе было отказано на основании пунктов 3.9.4.4, 3.9.27 документации о закупке в связи с несоответствием заявки требованиям конкурсной документации, а именно: **при несоответствии технического предложения участника требованиям, указанным в конкурсной документации, заявка такого участника отклоняется.**

В представленном Участником 2 техническом предложении суммарный объем

предлагаемых к оказанию услуг не соответствует объему закупаемых услуг, указанному в техническом задании - 1 670 617,12 м².

Не согласившись с принятым решением, Участник 2 обратился с жалобой в антимонопольный орган, где указал в качестве основания для обращения следующее:

«Заявка не содержала общий итог площади в размере 77 642,43 м², как указано в протоколе, в левом столбце заявки указано периодичность уборки, размер площади в крайнем правом столбце точно соответствует площадям, указанным в столбце 3 Приложения 1.1. к конкурсной документации.». Также Участник 2 указал в жалобе, что, согласившись оказывать услуги в месте(ах) оказания услуг, предусмотренных в техническом задании закупки, (далее - цитата) «Тем самым, участник подтвердил, что согласен с объемом услуг, указанных в техническом задании».

Доводы заявителя не соответствуют положениям конкурсной документации Заказчика и поданному Техническому предложению.

В соответствии с пунктом 3.20.2 конкурсной документации техническое предложение должно содержать **все показатели и характеристики товаров, работ, услуг**, условия исполнения договора, предусмотренные конкурсной документацией и необходимые для рассмотрения и оценки заявки участника. **Характеристики товаров, работ, услуг должны быть изложены таким образом, чтобы при рассмотрении и оценке заявок не допускалось их неоднозначное толкование**, числовые показатели при описании характеристик товаров, работ, услуг должны быть указаны в абсолютных величинах.

В соответствии с пунктом 3.20.4 документации о закупке все условия, указанные в техническом предложении, должны быть изложены таким образом, чтобы заказчик мог определить конкретные показатели, характеристики предлагаемых товаров, работ, услуг.

Техническое предложение Участника 2 содержит таблицу, в которой указаны только **перечень и площадь помещений/территорий, подлежащих уборке**, что не позволило Заказчику сделать вывод об общем объеме предлагаемых участником услуг.

При этом, **объем закупаемых услуг** в соответствии с пунктом 1 Технического задания, с учетом особенностей производственного процесса Заказчика, которые подробно отражены в разделе Технического задания «Технические и функциональные характеристики услуг. Перечень и площадь помещений и территорий, материал покрытия, требуемые виды уборки и периодичность уборки», составляет **1 670 617,12 м²**.

Довод о том, что в левом столбце заявки указана периодичность, которая позволяет сделать вывод об объеме предлагаемых услуг, несостоятелен в виду следующего: понятия «ежемесячно», «два раза в год», «лето», «зима», указанные в предложении заявителя, устанавливают лишь периодичность оказания услуг заявителем по конкретному виду уборки и отражают общий объем оказываемых услуг.

Позиция «Уборка территории» вообще не содержит информацию, сколько раз Участник 2 готов оказать эту услугу.

В соответствии с пунктом 3.20.3 документации о закупке все условия заявки участника **понимаются заказчиком буквально**, следовательно, исходя из технического предложения Участника 2, услуги по уборке территории будут оказаны летом в количестве 16 150,00 м и зимой в количестве 16 150,00 м², что не соответствует Техническому заданию Заказчика, так как 16 150,00 м² это площадь территории Заказчика, а не общий объем закупаемых услуг по уборке территории, в частности.

В соответствии с пунктом 3.1.10 документации о закупке заявки рассматриваются как обязательства участников. Заказчик **вправе требовать** от победителя конкурса заключения договора на **условиях, предложенных в его заявке**.

Таким образом, в случае признания Участника 2 победителем закупки, Заказчик сможет заключить договор на условиях Технического предложения Участника 2, которое, в свою очередь, не содержит информацию об общем объеме закупаемых Заказчиком услуг.

Таким образом, заявителем в жалобе намеренно подменены понятия «площадь помещений» и «общий объем закупаемых услуг».

На основании вышеизложенного, объем предлагаемых услуг, указанный заявителем в заявке, не соответствует объему, указанному в техническом задании, в связи с чем заявителю правомерно отказано в допуске к участию в открытом конкурсе (вследствие несоответствия объема предлагаемых к оказанию услуг объему закупаемых услуг, указанному в техническом задании).

Кроме того, заявитель указывает, что «форма Приложения 1.3 не содержала графу с указанием общей площади помещений, заявителем заполнена форма в таком виде, которая утверждена заказчиком, т.е. без указания общей площади».

Документация открытого конкурса состоит, в том числе, из следующих документов:

Приложение 1.1: Техническое задание

Приложение 1.2: Проект договора

Приложение 1.3: Формы документов, предоставляемых в составе заявки участника.

Форма сведений об участнике;

Форма технического предложения участника;

В части II формы Технического предложения предусмотрена следующая таблица для заполнения участниками:

4.Наименование предлагаемых услуг их количество (объем)		
Наименование услуги	Ед.изм.	Количество (объем)
Указать наименование услуги	Указать ед.	Указать количество

	изм. согласно ОКЕИ	(объем) согласно единицам измерения
Применяемая участником при расчете предложенной цены ставка НДС	Указать применяемую участником ставку НДС в процентах	
5.Характеристики предлагаемых услуг ¹		
Указать наименование услуги	Технические и функциональные характеристики услуги	Участник должен указать: «Участник настоящим подтверждает, что предлагаемые услуги соответствуют техническим и функциональным требованиям к услугам, указанным в техническом задании документации.».

В соответствии с пунктом 7 Извещения о проведении закупки, пунктом 1.2. части 1 «Условия проведения закупки», пунктом 1.1. проекта договора, являющегося Приложением 1.2. к конкурсной документации, **наименование закупаемых услуг - «Оказание услуг по уборке помещений и территорий Западно-Сибирского филиала АО «ФПК».**

При этом пункт 4 и пункт 5 части II формы Технического предложения должны быть идентичны по формулировке и содержанию, что однозначно следует из формы таблицы приведенной выше.

Однако, во II части Технического предложения, в пункт 4 и пункт 5, **Участником 2 внесены не идентичные данные**, и данные, не соответствующие наименованию закупаемых услуг (вместо объема оказываемых услуг внесена площадь помещений, подлежащая уборке), в связи с чем **объем услуг, указанный в Техническом предложении Участника 2 не соответствует объему закупаемых услуг, указанных Заказчиком в конкурсной документации.**

Форма Технического предложения, размещённая в составе закупочной документации, содержит **наименование услуги и ее объем** (в соответствии с Техническим заданием, а также приложением № 2 к проекту договора, объем оказываемых услуг равен **1 670 617,12 м²**), а не площадь территории Заказчика - 77 642,43 м², уборка которой происходит в разное время с разной периодичностью от «не менее одного раза в 3 часа» до «четыре раза в год»).

Таким образом, форма Технического предложения, обязательная для заполнения участникам закупки составлена в полном соответствии со всеми документами конкурсной документации, содержит однозначную формулировку закупаемых услуг.

Толкование наименования услуг, предложенное Участником 2 в своем Техническом предложении (пункт 4) противоречит условиям Технического задания закупки и проекту договора.

Рассмотрев по существу поступившую жалобу, представленные материалы и

возражения, Комиссия Новосибирского УФАС России приходит к следующим выводам.

31.08.2023 года на ЭТП РТС-тендер опубликовано извещение о проведении открытого конкурса в электронной форме, участниками которого могут быть субъекты малого и среднего предпринимательства № 4777/ОКЭ-АО «ФПК»/2023/ЗСИБ на право заключения договора оказания услуг по уборке помещений и территории Западно-Сибирского филиала АО «ФПК» (№ извещения в ЕИС – 32312721970).

Дата начала срока подачи заявок: 31.08.2023г.

Дата и время окончания срока подачи заявок: 20.09.2023г. 08:00 (МСК)

Срок рассмотрения первых частей заявок: 25.09.2023г.

Срок рассмотрения вторых частей заявок: 20.10.2023г.

Подведение итогов: 20.10.2023г.

К установленному документацией о закупке сроку подачи заявок поступило 3 заявки, двое из которых (в т.ч. заявка подателя жалобы) были не допущены до участия в конкурсе.

Так, согласно Протоколу № 4777/ОКЭ-АО «ФПК»/2023/ЗСИБ/1 от 25.09.2023г. податель жалобы отклонен по причине не соответствия заявленного объема закупаемых услуг, установленному в закупочной документации.

Давая оценку указанному обстоятельству Комиссия Новосибирского УФАС России указывает, что согласно п. 3.20.1. конкурсной документации в составе первой части заявки участник должен представить техническое предложение, подготовленное **по Форме технического предложения участника, представленной в приложении № 1.3 конкурсной документации.**

Документы, предоставляемые в подтверждение соответствия предлагаемых участником товаров, работ, услуг в случае, если предоставление таких документов предусмотрено приложением № 1.1 конкурсной документации предоставляются во второй части заявки.

Техническое предложение предоставляется в электронной форме.

В свою очередь, в соответствии с п. 3.20.2. конкурсной документации Техническое предложение должно содержать **все показатели и характеристики товаров, работ, услуг, условия исполнения договора**, предусмотренные конкурсной документацией и необходимые для рассмотрения и оценки заявки участника.

Характеристики товаров, работ, услуг должны быть изложены таким образом, чтобы при рассмотрении и оценке заявок **не допускалось их неоднозначное толкование**, числовые показатели при описании характеристик товаров, работ, услуг должны быть указаны в абсолютных величинах

Техническое задание, устанавливающее и описывающее наименование закупаемых услуг, их количество (объем), цены за единицу услуги и начальная

(максимальная) цена договора утверждено приложением № 1.1 к конкурсной документации и содержит в первом разделе:

- основные столбцы описания: наименование услуги, количество, период оказания, цена за единицу без учёта НДС, цена за единицу с учетом НДС, всего без учета НДС, всего с учетом НДС;

- основные графы описания: оказание услуг по уборке помещений и территорий Западно-Сибирского филиала АО «ФПК» в том числе (Производственные помещения (ежемесячно), служебные и культурно-бытовые помещения (ежемесячно), санитарно-гигиенические помещения (ежемесячно), окна и прочие остекления (2 раза в год: май-июнь, август-сентябрь), витражи (ежемесячно), уборка территории (лето), уборка территории (зима).

Фрагментарно ниже:

Таким образом, заказчик определил не только подробное наименование подвидов услуг (раздельное описание уборки территории, окон и остеклений и т.д.), но и установил подробное описание периодичности к каждой из услуг.

При этом пересечение столбца «количество (объем) с графой «ИТОГО начальная (максимальная) цена договора руб., в том числе» образуют два цифровых значения: 77 642,43/ общая площадь с учетом периодичности оказания услуг 1 670 617,12.

В свою очередь, форме технического предложения участника, представлена в приложении № 1.3 конкурсной документации и утверждена следующим образом:

4.Наименование предлагаемых услуг их количество (объем)		
Наименование услуги	Ед.изм.	Количество (объем)
Указать наименование услуги	Указать ед. изм. согласно ОКЕИ	Указать количество (объем) согласно единицам измерения
Применяемая участником при расчете предложенной цены ставка НДС	Указать применяемую участником ставку НДС в процентах	
5.Характеристики предлагаемых услуг		
Указать наименование услуги	Технические и функциональные характеристики услуги	Участник должен указать: «Участник настоящим подтверждает, что предлагаемые услуги соответствуют техническим и функциональным требованиям к услугам, указанным в техническом задании документации.».

На заседании Комиссии представитель заказчика озвучил правовую позицию, согласно которой требуется убирать помещения площадью 77 642,43 кв.м., однако с учетом периодичности уборки общий объем убираемой площади составляет 1 670 617,12 кв.м., что является наиболее важным для отражения в техническом предложении.

Вместе с тем, как отмечает Комиссия антимонопольного органа, «образец» заполнения технического предложения участника не содержит подробную разбивку ни по предмету оказанию услуг, ни по характеру технического предложения (площадь убираемых помещений единоразово, либо площадь убираемых помещений единоразово в соотношении с общим объемом с учетом периодичности, либо только указание общего объема с учетом периодичности). Как установлено в ходе рассмотрения жалобы техническое предложение подателя жалобы было сформировано следующим образом

Таким образом, участник торгов фактически подал данную часть заявки в соответствии с установленной формой, поскольку форма для подачи технического предложения (как указывалось ранее) состоит из трех граф («Наименование услуг», «Единицы измерения», «Количество (объем)»).

Более подробная разбивка в части указания объема услуг (площадь убираемых помещений единоразово, либо площадь убираемых помещений единоразово в соотношении с общим объемом с учетом периодичности, либо только указание общего объема с учетом периодичности) заказчиком в форме технического предложения установлена не была.

Довод заказчика о том, что неоказание общего объема (в отсутствие установленного требования) несет в себе риски неисполнения договора (услуги будут оказаны лишь в части 77 642,43 кв.м.) Комиссия Новосибирского УФАС России находит несостоятельным ввиду того, что согласно части первой формы технического предложения участника, подавая настоящее техническое предложение, участник выражает свое согласие с формой, порядком и сроками оплаты, **условиями и порядком, оказания услуг, указанными в техническом задании документации о закупке.**

Кроме того, заявка допущенного до участия в торгах лица заполнена таким образом, при котором допущенный участник указал лишь общий объем услуг (1 670 617,12) без указания на конкретные виды работ.

В описанных обстоятельствах заказчик, в свою очередь, уже не увидел рисков не надлежащего исполнения договора (например, будут оказаны услуги в объеме 1 670 617,12, но только в части уборки помещений или прилегающей территории).

Применение различных подходов к оценке заявок противоречит принципам, установленным в ст. 3 Федерального закона от 18.07.2011 N 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»: **равноправие, справедливость, отсутствие дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.**

Установление фактически противоречивых требований к описанию объекта закупки и форме подачи заявки (в описанной выше части), в свою очередь несет

риск возникновения ограничения допуска к участию в закупке путем установления неизмеряемых требований к участникам закупки, запрет на который определен процитированной выше нормой права.

Описанные в настоящем Решении обстоятельства образуют причинно-следственную связь, при которой участник конкурентной закупки был введён в заблуждение относительно объема заполнения формы подачи технического предложения, что привело к отклонению заявки ИП Подлесной Е.А.

Учитывая изложенные обстоятельства, руководствуясь ч. 20 ст. 18.1, ст. 23 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия Новосибирского УФАС России

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ИП Подлесной Е.А. (№ 18079-ЭП/23 от 03.10.2023 г.) на действия организатора торгов АО «ФПК» при проведении открытого конкурса в электронной форме, участниками которого могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства, №4777/ОКЭ-АО ФПК/2023/ЗСИБ на право заключения договора на оказание услуг по уборке помещений на территории Западно-Сибирского филиала АО «ФПК» (извещение № 32312721970 на сайте <...>) обоснованной.
2. Выдать заказчику торгов АО «ФПК» предписание о совершении действий, направленных на устранение нарушений порядка организации и проведения торгов.

Решение Комиссии может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев со дня его принятия.