

ОАО «РЖД»

Новая Басманная ул., д. 2,
Москва, 107174

АО «СЗППК»

Инструментальная ул., д.3, лит. П,
Санкт-Петербург, 197022

ООО «АЛИТКОМ»

2-я Мытищинская ул., д. 2, стр. 1,
Москва, 129626

РЕШЕНИЕ № 223ФЗ-826/18

по результатам рассмотрения жалобы ООО «Алитком» на действия (бездействие) заказчика при закупке товаров, работ, услуг в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»

12.11.2018 Москва

Комиссия Федеральной антимонопольной службы по контролю в сфере закупок в составе:

<...>

при участии представителей:

<...>

рассмотрев жалобу ООО «Алитком» от 01.11.2018 № 259 на действия (бездействие) заказчика ОАО «РЖД» при проведении предварительного квалификационного отбора с ограничением срока подачи заявок в электронной форме № 27130/ПОЭ-АО «СЗ ППК»/2018/СПБ с целью выбора организаций, обладающих достаточной квалификацией для оказания услуг по охране имущества на объектах АО «СЗППК» (извещение № 31806773991), в соответствии со статьей 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции),

У С Т А Н О В И Л А:

В ФАС России поступила жалоба ООО «Алитком» (далее - Заявитель) от 01.11.2018 № 259 на действия (бездействие) заказчика ОАО «РЖД» (далее - Заказчик) при проведении предварительного квалификационного отбора с ограничением срока подачи заявок в электронной форме № 27130/ПОЭ-АО «СЗ ППК»/2018/СПБ с целью выбора организаций, обладающих достаточной квалификацией для оказания услуг по охране имущества на объектах АО «СЗППК» (извещение № 31806773991) (далее — Предварительный квалификационный отбор, Жалоба).

Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон о закупках) устанавливает общие принципы закупки товаров, работ, услуг и основные требования к закупке товаров, работ, услуг юридическими лицами, указанными в части 2 статьи 1 Закона о закупках.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции по правилам статьи 18.1 Закона о защите конкуренции 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 Законом о закупках.

При этом в соответствии с частью 17 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции при рассмотрении жалобы по существу комиссия антимонопольного органа рассматривает обжалуемые акты и (или) действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии, уполномоченного органа и (или) организации, осуществляющей эксплуатацию сетей.

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.

Закупочная деятельность Заказчика регламентируется Положением о закупке товаров, работ, услуг для нужд ОАО «РЖД», утвержденным решением Совета директоров ОАО «РЖД» 30.06.2014 (далее – Положение о закупке).

В соответствии с частью 5 статьи 4 Закона о закупках при закупке в единой информационной системе в сфере закупок (далее - ЕИС) размещается информация о закупке, в том числе извещение об осуществлении конкурентной закупки, документация о конкурентной закупке, за исключением запроса котировок, проект договора, являющийся неотъемлемой частью извещения об осуществлении конкурентной закупки и документации о конкурентной закупке, изменения, внесенные в эти извещение и документацию, разъяснения этой документации, протоколы, составляемые в ходе осуществления закупки, итоговый протокол, а также иная информация, размещение которой в единой информационной системе предусмотрено настоящим Федеральным законом и положением о закупке, за исключением случаев, предусмотренных частями 15 и 16 статьи 4 Закона о закупках.

1. 31.07.2018 в ЕИС размещено извещение и документация о проведении Конкурса (далее – Извещение, Документация);

2. дата окончания подачи заявок — 21.08.2018;

3. дата рассмотрения заявок — 21.08.2018;

4. дата подведения итогов – по Лоту № 1 — 05.09.2018; по Лоту № 2 — 07.09.2018

5. на участие в Предварительном квалификационном отборе по Лоту № 1 подано 8

заявок из них 2 заявки отклонены; по Лоту № 2 подано 7 заявок из них 1 заявка отклонена.

Частью 10 статьи 3 Закона о закупках предусмотрен ряд случаев, позволяющих участникам закупок обжаловать в антимонопольный орган в порядке, установленном таким органом, действия (бездействие) заказчика при закупках товаров, работ, услуг, в том 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.

Из Жалобы следует, что при проведении Предварительного квалификационного отбора Заказчиком нарушены права и законные интересы Заявителя, поскольку Заказчиком в Документации ненадлежащим образом установлен порядок оценки заявок участников Конкурса, поскольку, по мнению Заявителя, критерии оценки «Опыт участника», «Количество объектов, принятых под охрану», «Деловая репутация» установлены непропорционально.

Представитель Заказчика с доводом Жалобы не согласился и указал, что при проведении Конкурса Заказчик действовал в соответствии с требованиями действующего законодательства Российской Федерации, Положения о закупке и Документацией.

Комиссией ФАС России установлено, что Жалоба Заявителя содержит основания, предусмотренные частью 10 статьи 3 Закона о закупках, следовательно, подлежит рассмотрению в порядке статьи 18.1 Закона о защите конкуренции.

Рассмотрев представленные материалы, выслушав пояснения представителя Заказчика, Комиссия ФАС России установила следующее.

- - - Согласно доводу Жалобы, Заказчиком непропорционально установлены критерии оценки «Опыт участника», «Количество объектов, принятых под охрану», «Деловая репутация».

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются, в том числе принципом равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

Аналогичный принцип закупочной деятельности Заказчика установлен подпунктом 2 пункта 32 Положения о закупке.

Согласно пунктам 13, 14 части 10 статьи 4 Закона о закупках, в Документации указываются критерии оценки и сопоставления заявок на участие в закупке, порядок оценки и сопоставления заявок на участие в закупке.

Согласно подпункту 1.1 пункта 4 Документации, при сопоставлении заявок и определении участников, прошедших Предварительный квалификационный отбор критерий «Опыт участника», оценивается путем деления среднегодовой стоимости

оказанных j-ым участником услуг по охране объектов за периоды 2016-2017 г (без НДС), указанные каждым участником в сведениях об опыте оказанных услуг, на максимальную среднегодовую стоимость оказанных услуг по охране объектов за периоды 2016-2017г (без НДС), указанные каждым участником в сведениях об опыте оказанных услуг из всех, предложенных участниками, а также путем деления среднегодовой стоимости оказанных j-участником услуг по сопровождению подвижного состава, перевозящего пассажиров на сети железных дорог РФ(сопровождение) за периоды 2016-2017 г (без НДС), указанные каждым участником в сведениях об опыте оказанных услуг, на максимальную среднегодовую стоимость оказанных услуг по сопровождению подвижного состава, перевозящего пассажиров на сети железных дорог РФ(сопровождение) за периоды 2016-2017 г (без НДС), полученные значения суммируются.

На заседании Комиссии ФАС России, представитель Заказчика пояснил, что указанный критерий содержит два варианта оценки, что позволяет участникам, не имеющим опыта оказания охранных услуг по сопровождению подвижного состава, также получить определенное количество баллов по данному критерию при наличии опыта услуг по охране объектов.

Кроме того, подпунктами 1.2, 1.4 пункта 4 Документации установлен критерий оценки «Количество объектов, принятых под охрану», согласно которому учитывается среднегодовое количество постов по предмету лота, которые были приняты под охрану участником 2016-2017 годах, а также критерий «Деловая репутация», в соответствии с которым учитывается количество положительных отзывов/рекомендаций/ благодарностей от контрагентов, указанных в сведениях об опыте оказания услуг, представленных j-ым участником деленное на максимальное количество положительных отзывов/рекомендаций/благодарностей из всех, представленных участниками.

Представитель Заказчика пояснил, что установление вышеуказанных критериев связано с определенными особенностями организации охраны при сопровождении подвижного состава и на объектах инфраструктуры железной дороги и не влияет на возможность участника закупки набрать необходимое количество баллов для прохождения Предварительного квалификационного отбора, поскольку, согласно установленным критериям оценки, участник закупки вправе представить документы, подтверждающие опыт оказания охранных услуг, не связанных с охраной объектов подвижного состава.

Вместе с тем, представитель Заявителя на заседание Комиссии ФАС России не явился и не представил доказательств, подтверждающих обоснованность довода Жалобы.

Таким образом, довод Жалобы не нашел своего подтверждения.

Вместе с тем, предметом обжалования являются, согласно Жалобе Заявителя, являются действия Заказчика, выразившиеся в неправомерном установлении критериев оценки в Документации, что является основанием обращения в ФАС России, закрепленным в пункте 1 части 10 статьи 3 Закона о закупках, в соответствии с которым антимонопольный орган осуществляет контроль за соблюдением Закона о закупках.

На основании изложенного, Комиссией ФАС России выявлены следующие

нарушения.

2. Согласно пункту 9 части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации о закупке должны быть указаны требования к участникам закупки и перечень документов, представляемых участниками закупки для подтверждения их соответствия установленным требованиям.

В соответствии с частью 6 статьи 3 Закона о закупках, 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. Требования, предъявляемые к участникам закупки, к закупаемым товарам, работам, услугам, а также к условиям исполнения договора, критерии и порядок оценки и сопоставления заявок на участие в закупке, установленные заказчиком, применяются в равной степени ко всем участникам закупки, к предлагаемым ими товарам, работам, услугам, к условиям исполнения договора.

Согласно пункту 2.2 Документации установлено, что Участник должен иметь опыт по фактически оказанным услугам по охране объектов. При этом учитывается стоимость всех оказанных участником предварительного квалификационного отбора (с учетом правопреемственности) услуг (по выбору участника предварительного квалификационного отбора) по охране объектов.

В подтверждение опыта оказания услуг по охране объектов участник в составе заявки представляет:

- документ по форме приложения № 5 к квалификационной документации о наличии опыта, указанного в пункте 2.2. квалификационной документации;

и

- акты об оказании услуг;

и

- договоры на оказание услуг (представляются все листы договоров со всеми приложениями);

- копии документов, подтверждающие правопреемство в случае предоставления в подтверждение опыта договоров, заключаемых иными лицами, не являющимися участниками предварительного квалификационного отбора (договор о правопреемстве организации, передаточный акт и др.).

Вместе с тем, отсутствие у участника Предварительного квалификационного отбора опыта по фактически оказанным услугам не является подтверждением невозможности надлежащего исполнения обязательств по договору, заключаемому по результатам Предварительного квалификационного отбора, и не влияет на возможность надлежащего исполнения таким участником обязательств по договору, заключаемому по результатам Предварительного квалификационного отбора.

Таким образом, действия Заказчика, установившего указанные положения

Документации, ограничивают количество участников закупки, противоречит подпункту 2 пункта 32 Положения о закупке, пункту 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках и нарушают требования части 1 статьи 2 Закона о закупках.

Вместе с тем, выявленное нарушение не повлияло на результаты проведения Предварительного квалификационного отбора, поскольку по указанному основанию заявки участников Предварительного квалификационного отбора не отклонялись.

3. Согласно пункту 2.3 Документации Участник должен располагать квалифицированным персоналом - сотрудниками, имеющими удостоверения частного охранника и/или служебные удостоверения, выданные уполномоченным органом в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации

В подтверждение наличия квалифицированного персонала участник в составе заявки должен представить:

информацию о контрактах, трудовых и гражданско-правовых договорах с работниками, которые будут задействованы для оказания услуг по охране, с указанием работников, допущенных к охранной деятельности, с указанием номеров удостоверений частных охранников и/или служебных удостоверений, личных карточек, выданных уполномоченным органом в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации по форме приложения № 6 к квалификационной документации;

- действующие удостоверения частного охранника и/или служебные удостоверения, выданные уполномоченным органом в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации (страницы с персональными данными (ФИО и фотография) и страница с отметкой о сроке действия удостоверения);

- действующие личные карточки охранника, выданные уполномоченным органом в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации (или страница удостоверения частного охранника с отметкой о выдаче личной карточки охранника).

Вместе с тем, отсутствие у участника Предварительного квалификационного отбора на момент подачи заявки указанного в Документации квалифицированного персонала, а также подтверждающих документов, указанных в пункте 2.3 Документации, не влияет на возможность надлежащего исполнения таким участником обязательств по договору, заключаемому по результатам Предварительного квалификационного отбора, поскольку такой квалифицированный персонал может быть привлечен участником закупки после подведения итогов закупки в случае признания такого участника победителем закупки, и, напротив, налагают дополнительные непредусмотренные финансовые обязательства на участника закупки для целей принятия участия в Конкурсе.

Таким образом, действия Заказчика, установившего указанные положения Документации, ограничивают количество участников закупки, противоречит подпункту 2 пункта 32 Положения о закупке, пункту 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках и нарушают требования части 1 статьи 2 Закона о закупках.

Вместе с тем, выявленное нарушение не повлияло на результаты проведения Конкурса, поскольку по указанному основанию заявки участников Предварительного квалификационного отбора не отклонялись.

4. Пунктом 6.8.8 Документации установлено, что Заказчик вправе до даты проведения Предварительного квалификационного отбора в письменной форме запросить у участников Предварительного квалификационного отбора информацию и документы, необходимые для подтверждения соответствия участника, товаров, работ, услуг, предлагаемых в соответствии с заявкой такого участника, предъявляемым требованиям, изложенным в Документации. При этом не допускается изменение и (или) дополнение заявок участников.

В соответствии с пунктом 6.8.10 Документации Заказчик вправе проверять достоверность сведений, информации и документов, содержащихся в заявках участников, в том числе, путем выездных проверок. В случае препятствования участником данной проверке его заявка может быть отклонена.

Вместе с тем, возможность участия в Предварительном квалификационном отборе с учетом указанного положения Документации зависит от волеизъявления Заказчика, поскольку применение Заказчиком права запрашивать дополнительно информацию и осуществлять выездные проверки может применяться не в равной степени к участникам закупки, что ограничивает количество участников Предварительного квалификационного отбора.

Кроме того, в Положении о закупке и Документации не установлен порядок проведения указанных проверок, что ставит возможность проведения или не проведения выездной проверки в отношении конкретного участника Предварительного квалификационного отбора в зависимость от решения Заказчика, которое может быть различным в отношении разных участников.

Вместе с тем, препятствование участником осуществлению выездной проверки является основанием для отклонения заявки участника Предварительного квалификационного отбора. При этом, законодательством не установлена обязанность участника Предварительного квалификационного отбора допускать представителей Заказчика на территорию своей организации, а отказ в таком допуске не является подтверждением предоставления участником в составе заявки документов, содержащих недостоверную информацию.

Таким образом, действия Заказчика, установившего указанные положения Документации, ограничивают количество участников закупки и противоречат подпункту 2 пункта 32 Положения о закупке, пункту 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках и нарушают часть 1 статьи 2 Закона о закупках.

Вместе с тем, выявленное нарушение не повлияло на результаты проведения Предварительного квалификационного отбора, поскольку указанные положения Заказчиком при проведении Предварительного квалификационного отбора не применялись.

5. В соответствии с подпунктом 1.5 пункта 4.2 Документации, при сопоставлении заявок и определении победителя Конкурса заявки участников Конкурса оцениваются, в том числе, по критерию «Отрицательный опыт выполнения работ

участником», согласно которому сумма баллов, присвоенная заявке участника по всем критериям оценки, уменьшается на 10 баллов при наличии у участника отрицательного опыта выполнения работ для заказчика. При этом, отрицательным является опыт, если у участника есть факты неисполнения обязательств перед контрагентами, подтвержденных вступившими в силу решениями суда и/или данными ФССП (по данным сайта fssprus.ru) и/или при наличии неурегулированных претензий, признанных участником.

Вместе с тем, вышеуказанный порядок снижения баллов по критерию «Опыт участника конкурса» не может быть применен в равной степени к участникам закупки, поскольку участник закупки, имеющий отрицательный опыт неисполнения обязательств перед контрагентами, не подтвержденный вступившими в силу решениями суда или данными сайта ФССП, будет оценен без применения вышеуказанного критерия оценки.

Согласно подпункту 1.7 пункта 4 Заказчиком в Документации непропорционально установлен критерий оценки «Наличие производственных мощностей».

Так, в соответствии с подпунктом 1.7.1 Документации подкритерий «Наличие специальных средств (палка резиновая) оценивается следующим образом:

0 баллов – отсутствуют специальные средства;

1 балл – от 1 (одного) до 50 (пятидесяти) шт. специальных средств (включительно);

3 балла – от 51 (пятидесяти одного) до 150 (ста пятидесяти) шт. специальных средств (включительно);

5 баллов – более 150 (ста пятидесяти) шт. специальных средств

Кроме того, согласно подпункту 1.7.2 Документации подкритерий «Наличие мобильных средств связи» оценивается следующим образом:

0 баллов – отсутствуют мобильные средства связи;

1 балл – от 1 (одного) до 50 (пятидесяти) шт. мобильных средств связи (включительно);

3 балла – от 51 (пятидесяти одного) до 150 (ста пятидесяти) шт. мобильных средств связи (включительно);

5 баллов – более 150 (ста пятидесяти) шт. мобильных средств связи

Таким образом, Комиссия ФАС России приходит к выводу, что при оценке указанных подкритериев отсутствует пропорциональность, поскольку Заказчиком в Документации не установлена возможность получения участником 2 баллов или 4 баллов при наличии определенного числа производственных мощностей.

Учитывая изложенное, Комиссия ФАС России приходит к выводу, что Заказчиком ненадлежащим образом установлен порядок и критерии оценки заявок участников закупки, что не позволяет присвоить участникам закупки максимальное количество баллов, а также объективно сопоставить заявки участников Предварительного квалификационного отбора. Указанные действия нарушают пункты 13, 14 части 10

статьи 4 Закона о закупках, что содержит признаки состава административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена частью 7 статьи 7.32.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Выявленное нарушение не повлияло на результаты проведения Предварительного квалификационного отбора, поскольку по указанным подкритериям все допущенные участники получили максимальную оценку, за исключением ООО «ОО Интерцептор СПб».

Вместе с тем, у ООО «ОО Интерцептор СПб» отсутствовала возможность получить необходимое количество баллов для прохождения Предварительного квалификационного отбора, поскольку данному участнику присвоено 1,31 балл по критерию «Опыт участника» вместо 35 возможных.

На основании вышеизложенного и в соответствии с частями 17, 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции Комиссия ФАС России

РЕШИЛА:

- -
 - Признать жалобу ООО «Алитком» (ИНН: 5047127450, ОГРН: 1115047013685) от 01.11.2018 № 259 на действия (бездействие) заказчика ОАО «РЖД» (ИНН: 7708503727, ОГРН: 1037739877295) при проведении предварительного квалификационного отбора с ограничением срока подачи заявок в электронной форме № 27130/ПОЭ-АО «СЗ ППК»/2018/СПБ с целью выбора организаций, обладающих достаточной квалификацией для оказания услуг по охране имущества на объектах АО «СЗППК» (извещение № 31806773991) необоснованной.
 - Признать в действиях ОАО «РЖД» нарушения части 1 статьи 2, пунктов 13,14 части 10 статьи 4 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

- Обязательное к исполнению предписание, направленное на устранение выявленных нарушений, не выдавать в связи с тем, что выявленные нарушения не повлияли на результат проведения Предварительного квалификационного отбора.
- Передать соответствующему должностному лицу Управления контроля размещения государственного заказа ФАС России материалы дела от 12.11.2018 № 223ФЗ-826/18 для рассмотрения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении.

Решение может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня его вынесения.