

РЕШЕНИЕ № 658-ж/2013

13 января 2014 года г. Челябинск, пр. Ленина, 59

Комиссия по контролю в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд Управления Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области (далее - Комиссия), в составе:

Председателя Комиссии:	Сапрыкиной Н.В. -	- заместителя руководителя Челябинского УФАС России;
Членов Комиссии:	Воронковой Д.А. -	- ведущего специалиста-эксперта отдела контроля закупок для государственных и муниципальных нужд Челябинского УФАС России;
	Кокшаровой И.О. -	- главного специалиста-эксперта отдела контроля закупок для государственных и муниципальных нужд Челябинского УФАС России;

в ходе рассмотрения жалобы ООО «Энерго» в присутствии:

- представителя Государственного бюджетного учреждения здравоохранения "Челябинский областной клинический онкологический диспансер", действующего на основании доверенности от 13.01.2014,

- представителя членов аукционной комиссии, действующего на основании доверенности от 13.01.2014,

- представителя ООО «Энерго», действующего на основании доверенности от 10.01.2014,

- представителя ООО «УралВторРесурс», действующего на основании Решения № 3 от 10.01.2010,

УСТАНОВИЛА:

В Челябинское УФАС России поступила жалоба ООО «Энерго» на действия аукционной комиссии при проведении открытого аукциона в электронной форме № 0369200000913000216 на оказание услуг по сбору, транспортировке медицинских отходов класса «Г» от места их накопления до места их утилизации, и их утилизации (далее – аукцион).

Согласно представленным документам Государственное бюджетное учреждение здравоохранения "Челябинский областной клинический онкологический диспансер" 06.12.2013 объявило о проведении открытого аукциона.

Начальная (максимальная) цена контракта – 674 682, 00 рублей.

Дата и время окончания срока подачи заявок на участие в аукционе - 16.12.2013 в 09 часов 00 минут.

На дату рассмотрения жалобы заказчиком заключен контракт № 216 от 09.01.2014 с ООО «УралВторРесурс».

На заседании Комиссии представитель заявителя поддержал доводы, изложенные в жалобе, и пояснил следующее.

Предметом размещаемого аукциона является оказание услуг по сбору, транспортировке медицинских отходов класса «Г» от места их накопления до места их утилизации, и их утилизации.

Медицинские отходы класса «Г» относятся I – IV классу опасности.

В соответствии с подпунктом 30 части 1 статьи 12 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее — Закон о лицензировании) деятельность по обезвреживанию и размещению отходов I-IV класса опасности подлежит лицензированию.

Аукционной комиссией неправомерно было принято решение о признании победителем Аукциона организации, не имеющей соответствующей лицензии на размещение и обезвреживание отходов класса «Г».

Представители заказчика предоставили возражения по жалобе, а также пояснили следующее.

Вторая часть заявки победителя аукциона – ООО «УралВторРесурс» содержит в своем составе лицензию на размещение и обезвреживание отходов I-IV класса опасности,

что соответствует требованиям пунктов 15,17 информационной карты документации об аукционе.

Так, в соответствии с СанПиН 2.1.7.2790-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к обращению с медицинскими отходами» требуется лицензия на вывоз отходов класса «Г».

Кроме того, заказчик пояснил, что ему требуется оказать комплекс услуг по вывозу, транспортировке и утилизации медицинских отходов, при этом под утилизацией понимается необходимость их полного уничтожения.

Представитель заинтересованного лица - ООО «УралВторРесурс» поддержал доводы заказчика, предоставил возражения по жалобе и пояснил следующее.

Во второй части заявки общество предоставило копию действующей лицензии на осуществление деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке и размещению отходов I-IV класса опасности, что соответствует требованиям документации об аукционе.

В отношении медицинских отходов класса «Г» организация вправе осуществлять деятельность по сбору, размещению (хранение) и транспортировке отходов, что

позволяет обществу осуществлять деятельность, составляющую предмет заказа, на законных основаниях.

В части деятельности по утилизации отходов представитель указал, что на сегодняшний день отсутствует легальное определение понятия утилизация отходов, вместе с тем филологическое толкование указанного термина позволяет сделать вывод о том, что утилизация означает использование отходов в качестве вторичных ресурсов.

Заслушав пояснения сторон, изучив представленные документы и материалы, руководствуясь статьей 17 Федерального закона от 21.07.2005 №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о размещении заказов), статьей 99 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», Комиссия пришла к следующим выводам.

1. В силу части 1 статьи 41.11 Закона о размещении заказов аукционная комиссия рассматривает вторые части заявок на участие в открытом аукционе в электронной форме, а также документы, направленные заказчику оператором электронной площадки в соответствии с частью 20 статьи 41.10 настоящего Федерального закона, на соответствие их требованиям, установленным документацией об открытом аукционе в электронной форме.

Согласно системному толкованию пункта 1 части 1 статьи 11, части 5 статьи 41.6 Закона о размещении заказов участник размещения заказа должен соответствовать требованиям, устанавливаемым в соответствии с законодательством Российской Федерации к лицам, осуществляющим поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, являющихся предметом торгов, в случае если такие требования установлены документацией об аукционе.

Так, заказчик, руководствуясь указанными положениями законодательства о размещении заказов, установил требования в пунктах 15, 17 информационной карты документации об аукционе о представлении в составе второй части заявки лицензии на осуществление деятельности по размещению и обезвреживанию отходов I-IV класса опасности.

Так, на участие в аукционе подано две заявки участников размещения заказа, признанных участниками аукциона: ООО «Энерго» и ООО «УралВторРесурс», заявки которых в соответствии с протоколом подведения итогов открытого аукциона от 23.12.2013 (далее - протокол) признаны соответствующими требованиям документации об аукционе.

Согласно протоколу победителем аукциона признано ООО «УралВторРесурс», предложившее наименьшую цену контракта - 630 827, 67 рублей.

Вместе с тем, Комиссия, изучив представленные заявки участников аукциона, приходит к следующим выводам.

Как следует из документации об аукционе в составе второй части заявки участник размещения заказа должен представить лицензию на осуществление деятельности как по размещению, так и по обезвреживанию отходов I-IV класса

опасности.

В составе второй части заявки ООО «УралВторРесурс» предоставило лицензию № ОП-56-003538 от 24.09.2010 на осуществление деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению отходов I-IV класса опасности (Приложение на 2 листах).

Так, в отношении медицинских отходов класса «Г», оказание услуг по сбору, транспортировке и утилизации которых должны осуществляться в рамках контракта, в лицензии общества указаны следующие виды разрешенной деятельности: сбор, размещение (хранение), транспортировка.

Таким образом, лицензия, представленная обществом, не соответствует требованиям заказчика в части отсутствия разрешения на осуществление деятельности по обезвреживанию медицинских отходов класса «Г».

В составе второй части заявки ООО «Энерго» предоставило лицензию 066 № 00228 от 28.06.2012 на осуществление деятельности по обезвреживанию и размещению отходов I-IV класса опасности (Приложение на 2 листах).

При этом, в отношении медицинских отходов класса «Г» в лицензии общества указано на осуществление деятельности исключительно по обезвреживанию указанного вида отходов.

Так, лицензия, представленная обществом, не соответствует требованиям заказчика в части отсутствия разрешения на осуществление деятельности по размещению медицинских отходов класса «Г».

В соответствии с пунктом 2 части 6 статьи 41.11 Закона о размещении заказов заявка на участие в открытом аукционе в электронной форме признается не соответствующей требованиям, установленным документацией об открытом аукционе в электронной форме, в случае несоответствия участника размещения заказа требованиям, установленным в соответствии со статьей 11 настоящего Федерального закона.

С учетом изложенного, аукционная комиссия не имела правовых оснований для признания вторых частей заявок указанных участников соответствующими требованиям документации об аукционе по причине отсутствия у них лицензии на право осуществления в совокупности деятельности как по размещению, так и обезвреживанию отходов, установленной в документации об аукционе.

Таким образом, действия аукционной комиссии по признанию вторых частей заявок указанных участников противоречат части 1, пункту 2 части 6 статьи 41.11 Закона о размещении заказов.

При этом антимонопольный орган отмечает, что действия аукционной комиссии по рассмотрению и оценке заявок на участие в аукционе обусловлены действиями заказчика по установлению (либо не установлению) в аукционной документации требований к участникам размещения заказа и, следовательно, допущенные комиссией нарушения могут быть вызваны действиями заказчика, не соответствующими требованиям законодательства о размещении заказов.

2. Так, Комиссией Челябинского УФАС России одновременно с рассмотрением

жалобы ООО «Энерго» на основании части 5 статьи 17 Закона о размещении заказов проведена внеплановая проверка соблюдения законодательства о размещении заказов при проведении размещения заказа, являющегося предметом рассмотрения указанной жалобы.

Как следует из документации об аукционе предметом размещения заказа является оказание услуг по обращению с медицинскими отходами класса «Г», а именно: сбор, транспортировка и утилизация.

В силу части 5 статьи 41.6 Закона о размещении заказов документация об открытом аукционе в электронной форме наряду с предусмотренными частями 3 и 4 настоящей статьи сведениями должна содержать требования к участникам размещения заказа, установленные в соответствии со статьей 11 настоящего Федерального закона.

Согласно пункту 1 части 1 статьи 11 Закона о размещении заказов при размещении заказа путем проведения торгов устанавливаются следующие обязательные требования к участникам размещения заказа: соответствие участников размещения заказа требованиям, устанавливаемым в соответствии с законодательством Российской Федерации к лицам, осуществляющим поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, являющихся предметом торгов.

В соответствии с подпунктом 30 части 1 статьи 12 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" (далее - Закон о лицензировании) лицензированию подлежит деятельность по обезвреживанию и размещению отходов I - IV классов опасности.

Отношения в области обращения с отходами I - IV классов опасности регламентируются Федеральным законом № 89-ФЗ от 24.06.1998 «Об отходах производства и потребления» (далее - Закона об отходах производства и потребления), который в том числе определяет критерии, позволяющие отнести отходы к тому или иному классу опасности в соответствии со статьей 4.1 Федерального закона.

Вместе с тем, как указано в части 2 статьи 2 Закона об отходах производства и потребления отношения в области обращения с радиоактивными отходами, с биологическими отходами, с отходами лечебно-профилактических учреждений, с выбросами вредных веществ в атмосферу и со сбросами вредных веществ в водные объекты регулируются соответствующим законодательством Российской Федерации.

Так, с учетом указанного положения Закона об отходах производства и потребления порядок обращения с медицинскими отходами (сбор, временное хранение, обеззараживание, обезвреживание, транспортирование) регламентирован СанПиН 2.1.7.2790-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к обращению с медицинскими отходами», утвержденный постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 09.12.2010 года № 163 (далее - СанПиН).

Следует отметить, что СанПиН регулирует отношения, возникающие в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения и прав на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду, и устанавливает гигиенические

требования и критерии по определению класса опасности в целях предотвращения вредного воздействия на среду обитания и здоровье человека.

Тогда как, Закон об отходах производства и потребления определяет правовые основы обращения с отходами производства и потребления в целях предотвращения вредного воздействия отходов производства и потребления на здоровье человека и окружающую среду, а также вовлечения таких отходов в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья.

Так, санитарные правила устанавливают критерии опасности отходов по отношению к санитарно-эпидемиологическому благополучию населения, а Закон об отходах производства и потребления и нормативно-правовые акты, принятые в целях реализации указанного Закона, устанавливают критерии опасности для окружающей природной среды.

С учетом изложенного, СанПиН и Закон об отходах производства и потребления имеют различный предмет регулирования и направлены на разные сферы применения, в том числе в части установления классификации отходов.

Следует отметить, что Закон об отходах производства и потребления содержит императивное требование, не допускающее расширительного толкования, в соответствии с которым деятельность по обращению с медицинскими отходами, независимо от их класса опасности, не относится к предмету правового регулирования указанного Закона.

Так, отнесение отходов класса «Г» к токсикологически опасным отходам 1 - 4 классов опасности, не свидетельствует о необходимости лицензирования деятельности по обращению с медицинскими отходами, указанного класса.

При этом, как указано в примечаниях к пункту 2.1 СанПиН отнесение класса «Г» к конкретному классу опасности устанавливается в соответствии с СП 2.1.7.1386-03 "Санитарные правила по определению класса опасности токсичных отходов производства и потребления", утвержденные Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 16.06.2003 № 144 (далее – СП).

Однако в соответствии с пунктом 1.3 СП правила не распространяются на медицинские отходы.

Совокупное толкование указанных положений свидетельствует об отсутствии на сегодняшний день порядка соотнесения отходов класса «Г» с конкретным классом опасности и необходимости лицензирования деятельности по обращению с отходами указанного класса.

Доводы заявителя, в соответствии с которыми с учетом пункта 4.29 СанПиН требуется предоставление лицензии на деятельность по утилизации и обезвреживанию отходов класса «Г», является несостоятельным.

Согласно пункту 4.29 СанПиН вывоз отходов класса Г для обезвреживания или утилизации осуществляется специализированными организациями, имеющими лицензию на данный вид деятельности.

Таким образом, требования СанПиН указывают на необходимость лицензирования деятельности по вывозу отходов указанного класса в целях их

утилизации и обезвреживания.

Однако часть 1 статьи 12 Закона о лицензировании предусматривает закрытый перечень лицензируемых видов деятельности, не подлежащий расширительному толкованию.

При этом согласно части 3 статьи 12 Закона о лицензировании указано, что введение лицензирования иных видов деятельности возможно только путем внесения изменений в предусмотренный настоящим Федеральным законом перечень видов деятельности, на которые требуются лицензии.

Согласно части 6 статьи 24 Закона о лицензировании нормативные правовые акты, действующие на территории Российской Федерации и регулирующие вопросы лицензирования отдельных видов деятельности, применяются в части, не противоречащей настоящему Федеральному закону, со дня вступления в силу настоящего Федерального закона до приведения их в соответствие с настоящим Федеральным законом.

С учетом изложенного, положения СаПИН в части лицензирования деятельности по вывозу отходов класса «Г» не подлежат применению в виду приоритетного действия Закона о лицензировании, в соответствии с которым указанный вид деятельности не включен в часть 1 статьи 12 Закона, что исключает необходимость ее лицензирования.

Анализ действующего законодательства в сфере обращения с медицинскими отходами позволяет сделать вывод, о том, что медицинские отходы не относятся к предмету правового регулирования Закона об отходах производства и потребления, а следовательно, деятельность по обращению с медицинскими отходами, независимо от класса опасности, не подлежит лицензированию.

Кроме того, Приказом Министерства природы Российской Федерации № 786 от 02.12.2002 (далее – Приказ) утвержден Федеральный классификационный каталог отходов, в соответствии с которым медицинские отходы больниц и лечебно-оздоровительных учреждений отнесены к коду 97000000 00 00 0.

Вместе с тем, как указано в примечании к указанному Приказу тринадцатая цифра кода отходов используется для кодирования класса опасности для окружающей природной среды (0 - класс опасности не установлен, 1 - I класс опасности, 2 - II класс опасности, 3 - III класс опасности, 4 - IV класс опасности, 5 - V класс опасности).

Таким образом, нулевой класс опасности медицинских отходов также свидетельствует об исключении указанного вида отходов из списка отходов, подлежащих обязательному лицензированию в соответствии с указанным Положением.

Таким образом, действия заказчика по установлению требования о необходимости предоставления в составе второй части заявки лицензии на осуществление деятельности по размещению и по обезвреживанию отходов I-IV класса опасности с учетом того, что объектом размещения заказа являются услуги по обращению с медицинскими отходами класса «Г», не соответствует действующему законодательству и противоречит пункту 1 части 1 статьи 11, части

5 статьи 41.6 Закона о размещении заказов.

Указанные нарушения ограничили доступ к участию в аукционе хозяйствующих субъектов, которые вправе оказывать данные услуги без наличия лицензии, что противоречит части 2 статьи 8 Закона о размещении заказов, части 2 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции).

Дополнительно антимонопольный орган отмечает следующее.

3. Согласно пункту 1 части 1 статьи 11 Закона о размещении заказов участник размещения заказа должен соответствовать требованиям, устанавливаемым в соответствии с законодательством Российской Федерации к лицам, осуществляющим поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, являющихся предметом торгов.

При этом, требования к участнику размещения заказа должны содержать однозначные и безусловные условия, для подтверждения соответствия которым участник размещения заказа предоставляет во второй части заявки копии документов в соответствии с подпунктом 2 пункта 1 части 6 статьи 41.8 Закона о размещении заказов.

Однако заказчик установил требование о наличии лицензии на виды деятельности (размещение и обезвреживание), не относящиеся к предмету размещения заказа, который включает в свою очередь деятельность по сбору, транспортировке и утилизации отходов в нарушение пункта 1 части 1 статьи 11 Закона о размещении заказов.

При этом, в соответствии с действующим законодательством деятельность по утилизации отходов (как отходов производства и потребления, так и медицинских отходов) не является тождественным понятием с деятельностью по размещению и обезвреживанию отходов, что свидетельствует об установлении заказчиком требований к участникам, не согласующихся с предметом аукциона.

Кроме того, заказчик, установив в техническом задании документации об аукционе принадлежность отходов класса «Г» к IV классу опасности, в требованиях к участнику размещения заказа указал общее наименование лицензии, не определив конкретный класс опасности отходов, а также вид отходов, на деятельность по обращению с которыми требуется предоставление лицензии.

При этом, на рассмотрении жалобы заказчик не предоставил документы, подтверждающие отнесение класса «Г» к IV классу опасности, тогда как указанные документы запрашивались антимонопольным органом по уведомлению о месте и времени рассмотрения жалобы.

Таким образом, в нарушение подпункта 2 пункта 1 части 6 статьи 41.8, пункта 1 части 3 статьи 41.6 Закона о размещении заказов в требованиях к участнику размещения заказа (пункт 15,17 информационной карты) не конкретизированы класс опасности и вид отходов, которые должны быть указаны в лицензии, содержащей виды разрешенной деятельности, требуемые заказчику.

4. В соответствии с частью 1 статьи 41.6 Закона о размещении заказов

документация об открытом аукционе в электронной форме должна соответствовать требованиям, предусмотренным частями 1-3.2, 4.1-6 статьи 34 Закона о размещении заказов.

В соответствии с частью 2 статьи 34 Закона о размещении заказов документация об аукционе должна содержать требования, установленные заказчиком к качеству, техническим характеристикам товара, требования к их безопасности, требования к функциональным характеристикам (потребительским свойствам) товара, к размерам, упаковке, отгрузке товара, требования к результатам работ и иные показатели, связанные с определением соответствия поставляемого товара, выполняемых работ, оказываемых услуг потребностям заказчика.

Указанная информация позволяет довести до неопределенного круга лиц сведения о потребности заказчика относительно требований к оказываемым услугам, что в свою очередь позволит участникам размещения заказа надлежащим образом оформить заявку на участие в аукционе.

Тем самым, реализуются цели и принципы законодательства о размещении заказов в части прозрачности размещения заказа, равного доступа к участию в торгах и недопустимости ограничения числа участников размещения заказа.

Предмет размещения заказа включает в себя услуги по утилизации медицинских отходов класса «Г».

Как верно указано в возражениях ООО «УралВторРесурс», действующее законодательство как об обращении с отходами производства и потребления, так и законодательство в сфере обращения с медицинскими отходами, не содержит легальное определение понятия «утилизация» отходов, а также не регламентирует порядок осуществления указанного вида деятельности.

Как следует из Приложения № 6 к СанПиНу (справочная информация), содержащего термины и определения в сфере обращения с медицинскими отходами, под утилизацией отходов понимается использование отходов производства и потребления в качестве вторичных ресурсов после соответствующей переработки.

При этом, использованием отходов является применение отходов для производства товаров (продукции), выполнения работ, оказания услуг или для получения энергии.

Как следует из пояснений заказчика, его потребность заключается в необходимости оказания комплекса услуг, конечным этапом которых является фактическое обезвреживание отходов.

Таким образом, использование отходов фактически определяет введение отходов в хозяйственный оборот в качестве вторичного источника сырья, имеющего экономический интерес для хозяйствующих субъектов, а не являющегося предметом потребности заказчика.

С учетом изложенного, деятельность по утилизации отходов (независимо от их видов и класса) не включена в перечень лицензируемых видов деятельности, определенных в части 1 статьи 12 Закона о лицензировании, что свидетельствует об указании в документации об аукционе недостоверных сведений относительно

потребности заказчика в услуг по утилизации медицинских отходов в нарушение пункта 1 части 4 статьи 41.6 Закона о размещении заказов.

Комиссия, руководствуясь статьей 17 Закона о размещении заказов, статьями 99, 106 Закона о контрактной системе и приказом ФАС России от 24 июля 2012 года № 498 «Об утверждении административного регламента ФАС по исполнению государственной функции по рассмотрению жалоб на действия (бездействия) заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации, конкурсной, аукционной или котировочной комиссии, оператора электронной площадки при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, в том числе при размещении заказов на энергосервис, для государственных и муниципальных нужд, нужд бюджетных учреждений»,

РЕШИЛА:

1. Признать доводы жалобы ООО «Энерго» на действия аукционной комиссии обоснованными.
2. Признать в действиях аукционной комиссии нарушение части 1, пункта 2 части 6 статьи 41.11 Закона о размещении заказов.
3. По результатам проведения внеплановой проверки признать в действиях заказчика нарушение пункта 1 части 1 статьи 11, части 5 статьи 41.6, пункта 1 части 4 статьи 41.6, части 2 статьи 34, части 2 статьи 8, части 2 статьи 17 Закона о размещении заказов.
4. Предписание об устранении нарушений законодательства о размещении заказов не выдавать в связи с тем, что контракт на момент рассмотрения жалобы заключен.
5. Передать материалы дела должностному лицу Челябинского УФАС России для принятия решения о привлечении виновных лиц к административной ответственности.

Настоящее решение может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев со дня его принятия.

Председатель Комиссии

Н.В. Сапрыкина

Члены комиссии

Д.А. Воронкова

И.О. Кокшарова