

РЕШЕНИЕ № 223ФЗ-948/18

по результатам рассмотрения жалобы ООО «ПКСТРОЙ» 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»

18.12.2018 Москва

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

ведущего заседания Комиссии – <...>

членов комиссии:

<...>

при участии представителей:

<...>

рассмотрев жалобу ООО «ПКСТРОЙ» от 06.12.2018 № 18-ф на действия (бездействие) заказчика ОАО «РЖД» при проведении открытого конкурса в электронной форме № 815/ОКЭ-ЦДПО/18 на право заключения договоров на выполнение работ по сервисному обслуживанию экологически чистых туалетных комплексов (ЭЧТК) пассажирских вагонов в пути следования поездов на транзитных железнодорожных станциях в 2019-2021 гг. (9 Лотов) (извещение № 31807196975), 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 «ПКСТРОЙ» (далее — Заявитель) от 06.12.2018 № 18-ф (вх. 206422-ЭП/18 от 12.12.2018) на действия (бездействие) заказчика ОАО «РЖД» (далее - Заказчик) при проведении открытого конкурса в электронной форме № 815/ОКЭ-ЦДПО/18 на право заключения договоров на выполнение работ по сервисному обслуживанию экологически чистых туалетных комплексов (ЭЧТК) пассажирских вагонов в пути следования поездов на транзитных железнодорожных станциях в 2019-2021 гг. (извещение № 31807196975) (далее — Конкурс, 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 осуществлении закупки, за исключением закупки у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) и конкурентной закупки, осуществляемой закрытым способом, в единой информационной системе размещаются 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.

В соответствии с извещением об осуществлении закупки, документацией о закупке, протоколами, составленными при определении поставщика (подрядчика, исполнителя):

•
○

- Извещение о проведении Конкурса, конкурсная документация (далее — Извещение, Документация) размещены в единой информационной системе в сфере закупок www.zakupki.gov.ru (далее – ЕИС) – 23.11.2018;
- Общая начальная (максимальная) цена договоров по 9 Лотам — 957 312 345,60 рублей;
- Дата окончания подачи заявок — 10.12.2018;
- Дата рассмотрения заявок — 17.12.2018;
- Дата подведения итогов — 18.12.2018;

На заседании Комиссии ФАС России представитель Заказчика сообщил, что Заказчиком не сформирован протокол рассмотрения и оценки заявок, в связи с чем такой протокол не размещен в ЕИС и сведения о результатах рассмотрения заявок не представлены в Комиссию ФАС России.

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 Закона о закупках и (или) порядка подготовки и (или) осуществления закупки, содержащегося в утвержденном и размещенном в ЕИС положении о закупке такого заказчика.

Из Жалобы следует, что при проведении Конкурса Заказчиком нарушены положения Закона о закупках, а именно:

•
○

- Заказчиком в Документации ненадлежащим образом установлено требование к участникам Конкурса о наличии лицензии на оказание услуг по предмету Конкурса;
- Заказчиком в Документации неправомерно установлено требование о наличии опыта выполнения работ по предмету Конкурса.

Представитель Заказчика с доводами Жалобы не согласился и сообщил, что при проведении Конкурса Заказчик действовал в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации, Положением о закупке и Документацией.

Рассмотрев представленные материалы и выслушав пояснения представителя Заказчика, Заявителя а также руководствуясь частью 17 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, Комиссия ФАС России установила следующее.

транспортирование, отходов IV класса опасности, со всеми приложениями, которые должны содержать следующие виды отходов

№ п/п	Наименование вида отходов по ФККО	Код по ФККО
1	жидкие отходы очистки накопительных баков мобильных туалетных кабин	7 32 221 01 30 4
2	осадок промывных вод накопительных баков мобильных туалетных кабин	7 32 280 01 39 4

- действующий договор на обработку и/или утилизацию и/или обезвреживание и/или размещение отходов с уполномоченной организацией, имеющей право на: обработку и/или утилизацию и/или очистку и/или обезвреживание и/или размещение отходов IV класса опасности.

В соответствии с техническим заданием Документации предметом Конкурса является выполнение работ по сервисному обслуживанию экологически чистых туалетных комплексов (ЭЧТК).

Согласно пояснениям представителя Заявителя ЭЧТК не являются мобильными туалетными кабинками, в связи с чем требование к участникам Конкурса о наличии в лицензии вышеуказанных видов отходов не правомерно.

На заседании Комиссии ФАС России представитель Заказчика представил материалы и пояснил, что ЭЧТК являются мобильными сантехническими системами, поскольку такие комплексы установлены на подвижном составе и имеют транспортное исполнение, при этом система ЭЧТК является полностью замкнутой и автономной.

Вместе с тем, представитель Заявителя на заседании Комиссии ФАС России не представил доказательств, однозначно свидетельствующих о неправомерности установленных в Документации кодов по ФККО.

Учитывая изложенное, в отсутствие доказательств со стороны представителя Заявителя, Комиссии ФАС России не представляется возможным прийти к выводу об обоснованности довода Жалобы, в связи с чем, довод Жалобы не нашел своего подтверждения.

- - - Согласно доводу Жалобы, Заказчиком в Документации неправомерно установлено требование о наличии опыта выполнения работ по предмету Конкурса.

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.

Пунктом 1.9.2 Документации установлено, что участник Конкурса должен иметь опыт по фактически выполненным работам и/или оказанным услугам по обслуживанию экологически чистых туалетных комплексов (ЭЧТК), стоимость которых составляет не менее 20% (двадцати процентов) начальной (максимальной) цены договора (цены лота) без учета НДС, установленной в приложении № 2 Документации. При этом учитывается стоимость всех выполненных, оказанных участником закупки (с учетом правопреемственности) работ, услуг (по выбору участника закупки) по обслуживанию экологически чистых туалетных комплексов (ЭЧТК).

В подтверждение опыта выполнения работ, оказания услуг, участник в составе заявки представляет:

- документ по форме приложения № 6.6 Документации о наличии требуемого опыта;
- акты о выполнении работ, оказании услуг;
- договоры на выполнение работ, оказания услуг (представляются все листы договоров со всеми приложениями);
- документы, подтверждающие правопреемство в случае предоставления в подтверждение опыта договоров, заключаемых иными лицами, не являющимися участниками закупки (договор о правопреемстве организации, передаточный акт и др.).

Вместе с тем, учитывая, что оказание услуг по предмету Конкурса является лицензируемым видом деятельности и в соответствии с пунктом 1.9.1 Документации участники в составе заявки на участие в Конкурсе представляют копию указанной лицензии, требование о подтверждении наличия опыта работ по предмету закупки является избыточным, поскольку отсутствие или недостаточность опыта оказания работ по предмету Конкурса не является подтверждением невозможности надлежащего исполнения обязательств по договору, заключаемому по результатам Конкурса.

Таким образом, действия Заказчика, установившего указанное положение Документации, ограничивает количество участников закупки и противоречит подпункту 2 пункта 32 Положения о закупке, пункту 2 части 1 статьи 3, части 1 статьи 2 Закона о закупках и нарушают пункт 9 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.

Вместе с тем, предметом обжалования являются, согласно Жалобе Заявителя, действия Заказчика, выразившиеся в установлении неправомерных требований 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.

3. Пунктом 3.9.9 Документации установлено, что Заказчик вправе до подведения итогов конкурса в письменной форме запросить у участников конкурса информацию и документы, необходимые для подтверждения соответствия участника, товаров, работ, услуг, предлагаемых в соответствии с конкурсной заявкой такого участника, предъявляемым требованиям, изложенным в конкурсной документации. При этом не допускается изменение и (или) дополнение заявок участников.

Вместе с тем, возможность участия в Конкурсе с учетом указанного положения Документации зависит от волеизъявления Заказчика, поскольку применение Заказчиком права запрашивать дополнительно информацию может применяться не в равной степени к участникам закупки, что ограничивает количество участников Конкурса.

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

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.

4. Пунктом 3.28.1 Документации установлено, что до заключения договора лицо, с которым заключается договор по итогам Конкурса, предоставляет сведения о своих владельцах, включая конечных бенефициаров, с приложением подтверждающих документов. В случае непредставления указанных сведений и документов победитель, иной участник, с которым заключается договор, считается уклонившимся от заключения договора.

При этом в соответствии с пунктом 466 Положения о закупках установлено, что в случае непредставления Заказчику победителем, иным участником, с которым заключается договор, в срок, установленный в Приложения к извещению сведений в отношении всей цепочки собственников, включая бенефициаров (в том числе конечных), и о составе исполнительных органов, с подтверждением соответствующими документами, победитель, иной участник считаются уклонившимися от заключения договора.

Вместе с тем, Документация не содержит сведений о конкретных сроках предоставления сведений о владельцах участника Конкурса.

Кроме того, в случае если участником Конкурса, с которым принято решение заключить договора, или его совладельцем является акционерное общество, акции которого свободно торгуются на рынке ценных бумаг, предоставление актуальных сведений в отношении всей цепочки собственников, включая бенефициаров (в том числе конечных), и о составе исполнительных органов, с подтверждением соответствующих документов, не представляется возможным, поскольку присутствует вероятность непредсказуемых изменений держателей акций.

При этом представление сведений о своих владельцах, включая конечных бенефициаров, до заключения договора по итогам проведения закупки не влияет на исполнение обязательств по договору, а также не является подтверждением надлежащего исполнения обязательств по договору, заключаемому по результатам закупки.

Таким образом, действия Заказчика, установившего указанное требование в Документации, которое может повлечь ограничение количества участников закупки, противоречат пункту 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках, подпункту 2 пункта 32 Положения о закупке и нарушают требования части 1 статьи 2 Закона о закупках.

- - - Согласно пункту 3.27.7 Документации при выборе способа обеспечения исполнения договора в форме банковской гарантии участник должен представить банковскую гарантию, выданную одним из банков, указанных в приложении № 5 к Документации. Срок действия банковской гарантии должен превышать срок действия договора не менее чем на 1 месяц.

При этом приложением № 5 к Документации установлен перечень из 12 банков, банковские гарантии которых принимаются Заказчиком в качестве обеспечения исполнения договора.

Кроме того, пунктом 3.27.8 Документации установлено, что победитель или участник, предложивший в котировочной заявке цену такую же, как и победитель или участник закупки, предложение о цене договора (цене лота) которого содержит лучшие условия по цене договора (цене лота), следующие после предложенных победителем в проведении запроса котировок условий (в случае если победитель признан уклонившимся от заключения договора и принято решение о его заключении с участником, предложившим в котировочной заявке цену такую же, как и победитель или участником закупки, предложение о цене договора (цене лота) которого содержит лучшие условия по цене договора (цене лота), следующие после предложенных победителем в проведении запроса котировок условий), единственный участник, допущенный к участию в запросе котировок (в случае если принято решение о заключении договора с таким участником) вправе согласовать предоставление банковской гарантии иным банком, направив письменное обращение заказчику с приложением проекта банковской гарантии соответствующего требованиям извещения.

В силу пункта 3.27.9 Документации обращение о согласовании банка рассматривается в течение 5 (пяти) рабочих дней с даты получения обращения. В случае, если предложенный банк соответствует требованиям заказчика к кредитным качествам и платежеспособности банков, указанным в пункте 3.25.8 Документации, предоставление гарантии предложенным банком может быть согласовано.

Таким образом, возможность участия в Конкурсе с учетом указанных положений зависит от волеизъявления Заказчика, которое может применяться не в равной степени ко всем участникам закупки, что ограничивает количество участников

Конкурса.

Таким образом, действия Заказчика, установившего указанное требование в Документации, которое может повлечь ограничение количества участников закупки, противоречат пункту 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках, подпункту 2 пункта 32 Положения о закупке и нарушают требования части 1 статьи 2 Закона о закупках.

- - - Пунктом 2 технического задания Документации установлено, что работы должны выполняться на объектах транспортной инфраструктуры (объектах повышенной опасности). При этом указано, что на момент заключения договора победитель должен пройти аттестацию ответственного производителю работ для проверки знаний документов (электробезопасности, охраны труда, безопасности движения) в соответствии с Распоряжением ОАО «РЖД» от 28.06.2018г. № 1221р «О проведении аттестации работников организаций, не входящих в структуру ОАО «РЖД» (далее — Распоряжение № 1221р).

В соответствии с пунктом 8 Распоряжения № 1221р первичная аттестация проводится не ранее 15 календарных дней с даты уведомления работника сторонней организации о месте, времени, и дате ее проведения, но не позднее 30 календарных дней после приема или передела на работу, связанную с движением поездов и маневровой работой на железнодорожных путях общего пользования ОАО «РЖД».

Согласно части 15 статьи 3.2 Закона о закупках договор по результатам конкурентной закупки заключается не ранее чем через десять дней и не позднее чем через двадцать дней с даты размещения в единой информационной системе итогового протокола, составленного по результатам конкурентной закупки.

Учитывая изложенное, установленные Распоряжением № 1221р сроки прохождения аттестации работников сторонней организации влекут риски не заключения договора по результатам закупки для победителя Конкурса.

Кроме того, требование пункта 2 технического задания Документации подразумевает наличие кадровых ресурсов у победителя Конкурса до заключения договора по результатам Конкурса, при этом отсутствие у участника таких ресурсов, не влияет на возможность надлежащего исполнения таким участником обязательств по договору, заключаемому по результатам Конкурса, поскольку такие кадровые ресурсы могут быть привлечены и аттестованы участником закупки после заключения договора, а, напротив, налагает дополнительные финансовые обязательства на участника закупки для целей принятия участия в Конкурсе.

Таким образом, действия Заказчика, установившего указанное требование в Документации, противоречат пункту 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках, подпункту 2 пункта 32 Положения о закупке и нарушают требования части 1 статьи 2 Закона о закупках.

Учитывая изложенное, в соответствии с частью 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, Комиссией ФАС России установлены иные не являющиеся предметом обжалования нарушения Закона о закупках, в связи с чем принимает решение о необходимости выдачи предписания, направленного на устранение выявленных нарушений.

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

РЕШИЛА:

- -
 - Признать жалобу ООО «ПКСТРОЙ» (ИНН: 6455064136; ОГРН: 1156451014994) от 06.12.2018 № 18-ф на действия (бездействие) заказчика ОАО «РЖД» (ИНН: 7708503727, ОГРН: 1037739877295) при проведении открытого конкурса в электронной форме № 815/ОКЭ-ЦДПО/18 на право заключения договоров на выполнение работ по сервисному обслуживанию экологически чистых туалетных комплексов (ЭЧТК) пассажирских вагонов в пути следования поездов на транзитных железнодорожных станциях в 2019-2021 гг. (извещение № 31807196975) обоснованной в части неправомерного установления в Документации требования о наличии опыта выполнения работ по предмету Конкурса.
 - Признать в действиях ОАО «РЖД» нарушения части 1 статьи 2, пункта 9 части 10 статьи 4 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».
 - Выдать ОАО «РЖД» обязательное к исполнению предписание, направленное на устранение выявленных нарушений, в соответствии с принятым решением от 18.12.2018 № 223ФЗ-948/18.
 - Передать соответствующему должностному лицу Управления контроля размещения государственного заказа ФАС России материалы дела от 18.12.2018 № 223ФЗ-948/18 для рассмотрения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении.

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