

РЕШЕНИЕ № 223ФЗ-782/18

по результатам рассмотрения жалобы ПАО «Сбербанк России» 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»

22.10.2018 Москва

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

<...>

при участии представителей:

<...>

рассмотрев жалобу ООО «Альпина» от 10.10.2018 б/н, направленную письмом Московского УФАС России от 16.10.2018 № ИГ/49503/12, на действия (бездействие) заказчика ПАО «Сбербанк России» при проведении конкурса в электронной форме ЗП-81007976 на право заключения договора на предоставление клининговых услуг (извещение № 31806960650) 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 «Альпина» (далее - Заявитель) от 10.10.2018 б/н, направленная письмом Московского УФАС России от 16.10.2018 № ИГ/49503/12, на действия (бездействие) заказчика ПАО «Сбербанк России» (далее - Заказчик) при проведении конкурса в электронной форме ЗП-81007976 на право заключения договора на предоставление клининговых услуг (извещение № 31806960650) (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 настоящей статьи 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 закупках ОАО «Сбербанк России», утвержденным Решением Наблюдательного совета ПАО Сбербанк от 13.08.2018 № 19 (далее – Положение о закупках).

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 о закупке, документация о закупке, проект договора, являющийся неотъемлемой частью извещения о закупке и документации о закупке, изменения, вносимые в такое извещение и такую документацию, разъяснения такой документации, протоколы, составляемые в ходе закупки, а также иная информация, размещение которой в ЕИС предусмотрено Законом 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 ЕИС – 26.09.2018;
 - Начальная (максимальная) цена договора — 979 290 775,05 рублей;
 - Дата окончания подачи заявок — 12.10.2018;
 - Дата проведения Конкурса — 30.11.2018;
 - На участие в Конкурсе подано 5 заявок.

В ходе заседания 19.10.2018 Комиссией ФАС России в целях полного и всестороннего рассмотрения жалобы Заявителя объявлен перерыв до 22.10.2018.

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 Аукциона Заказчиком нарушены права и законные интересы Заявителя, поскольку Заказчиком в Документации установлены виды работ, выполнять которые могут исключительно юридические лица, обязанные заключить договор на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами с собственниками твердых коммунальных отходов, которые образуются и места накопления которых находятся в зоне деятельности регионального оператора.

Представитель Заказчика с доводом Жалобы не согласился и сообщил, что при проведении Конкурса Заказчик действовал в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации, Положением 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 в Документации неправомерно установлены виды работ, выполнять которые могут исключительно юридические лица, обязанные заключить договор на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами с собственниками твердых коммунальных отходов, которые образуются и места накопления которых находятся в зоне деятельности регионального оператора.

В соответствии с подпунктом 1.2 пункта 2 Документации требования к предмету конкурса (к функциональным характеристикам (потребительским свойствам) и/или качественным характеристикам, количеству (объему) закупаемых товаров (результатам выполняемых работ, оказываемых услуг)) приведены в приложении № 1 «Техническое задание» к Документации (далее - Документация).

В таблице 8.1 Документации установлены виды, количество и стоимость работ, которые необходимо выполнить победителем Конкурса по лоту № 8.

Согласно пунктам 13, 14, 15 вышеуказанной таблицы Победителю необходимо осуществлять вывоз ТКО (ежемесячно), КГМ (ежемесячно), снега (5 месяцев) соответственно.

В соответствии со статьей 1 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее — Закон об отходах производства и

потребления) региональный оператор по обращению с твердыми коммунальными отходами (далее также - региональный оператор) - оператор по обращению с твердыми коммунальными отходами - юридическое лицо, которое обязано заключить договор на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами с собственником твердых коммунальных отходов, которые образуются и места накопления которых находятся в зоне деятельности регионального оператора.

Согласно пункту 1 статьи 24.7 Закона об отходах производства и потребления региональные операторы заключают договоры на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами с собственниками твердых коммунальных отходов, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации. Договор на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами является публичным для регионального оператора. Региональный оператор не вправе отказать в заключении договора на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами собственнику твердых коммунальных отходов, которые образуются и места накопления которых находятся в зоне его деятельности. Региональные операторы вправе заключать договоры на оказание услуг по обращению с другими видами отходов с собственниками таких отходов.

В соответствии с пунктом 2 статьи 24.7 Закона об отходах производства и потребления по договору на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами региональный оператор обязуется принимать твердые коммунальные отходы в объеме и в местах (на площадках) накопления, которые определены в этом договоре, и обеспечивать их транспортирование, обработку, обезвреживание, захоронение в соответствии с законодательством Российской Федерации, а собственник твердых коммунальных отходов обязуется оплачивать услуги регионального оператора по цене, определенной в пределах утвержденного в установленном порядке единого тарифа на услугу регионального оператора.

Вместе с тем, в Документации не предусмотрено работ по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению отходов, в связи с чем указанные работы могут выполняться любыми лицами.

При этом представители Заявителя на заседание Комиссии ФАС России не явились, уведомлены надлежащим образом.

Таким образом, довод Жалобы не нашел своего подтверждения.

Предмет обжалования составляют действия Заказчика, выразившиеся в неправомерном установлении Заказчиком видов работ, которые могут осуществляться исключительно юридическими лицами, обязанными заключить договор на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами с собственниками твердых коммунальных отходов, которые образуются и места накопления которых находятся в зоне деятельности регионального оператора, 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. Учитывая изложенное, Комиссией ФАС России выявлены следующие нарушения.

2. 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.

Аналогичное положение предусмотрено пунктом 1.3 Положения о закупке.

Пунктом 4.2.3 Документации установлены квалификационные требования к участникам (пороговые критерии), а именно:

2.1. Подпункт (1) количество объектов у Участника (за любой год в период 2016 - 2018гг.) на предоставление услуг по комплексной уборке помещений и уборке прилегающей территории, в год не менее 80 объектов филиальной сети по обслуживанию клиентов.

Соответствие требованию подтверждается Участником: копиями договоров и/или актами выполненных работ.

- Подпункт (5) количество объектов у Участника (за любой год в период 2016 - 2018гг.) на предоставление услуг по комплексной уборке помещений и уборке прилегающей территории, в год не менее 40 объектов филиальной сети по обслуживанию клиентов.

Соответствие требованию подтверждается Участником: копиями договоров и/или актами выполненных работ.

- Подпункт (10) количество объектов у Участника (за любой год в период 2016 - 2018гг.) на предоставление услуг по комплексной уборке помещений и уборке прилегающей территории, в год не менее 60 объектов филиальной сети по обслуживанию клиентов.

Соответствие требованию подтверждается Участником: копиями договоров и/или актами выполненных работ.

- Подпункт (15) количество объектов у Участника (за любой год в период 2016 - 2018гг.) на предоставление услуг по комплексной уборке помещений и уборке прилегающей территории, в год не менее 70 объектов филиальной сети по обслуживанию клиентов.

Соответствие требованию подтверждается Участником: копиями договоров и/или актами выполненных работ.

- Подпункт (20) количество объектов у Участника (за любой год в период 2016 - 2018гг.) на предоставление услуг по комплексной уборке помещений и уборке прилегающей территории, в год не менее 50 объектов филиальной сети по обслуживанию клиентов (по каждому лоту).

Соответствие требованию подтверждается Участником: копиями договоров и/или актами выполненных работ.

- Подпункт (24) количество объектов у Участника (за любой год в период 2016 - 2018гг.) на предоставление услуг по комплексной уборке помещений и уборке прилегающей территории, в год не менее 1 объекта филиальной сети по обслуживанию клиентов.

Соответствие требованию подтверждается Участником: копиями договоров и/или актами выполненных работ.

Вместе с тем, отсутствие у участника Конкурса опыта предоставления услуг по комплексной уборке помещений и уборке прилегающей территории в определенном требовании Документации количестве не является подтверждением невозможности надлежащего исполнения обязательств по договору, заключаемому по результатам Конкурса, и не влияет на возможность надлежащего исполнения таким участником обязательств по договору, заключаемому по результатам Конкурса.

2.2 Подпункт (2) обеспеченность Участника трудовыми ресурсами – не менее 140 единиц специалистов для клининга помещений и уборки территории.

Соответствие требованию подтверждается Участником на этапе подачи заявки на Участие: копиями трудовых книжек, срочных договоров, договоров ГПХ, заверенной копией штатного расписания, и иных договоров, подтверждающих обеспеченность Участника специалистами для оказания услуг по предмету закупки.

- подпункт (б) обеспеченность Участника трудовыми ресурсами – не менее 70 единиц специалистов для клининга помещений и уборки территории.

Соответствие требованию подтверждается Участником на этапе подачи заявки на Участие: копиями трудовых книжек, срочных договоров, договоров ГПХ, заверенной копией штатного расписания, и иных договоров, подтверждающих обеспеченность Участника специалистами для оказания услуг по предмету закупки.

- подпункт (11) обеспеченность Участника трудовыми ресурсами – не менее 110 единиц специалистов для клининга помещений и уборки территории.

Соответствие требованию подтверждается Участником на этапе подачи заявки на Участие: копиями трудовых книжек, срочных договоров, договоров ГПХ, заверенной копией штатного расписания, и иных договоров, подтверждающих обеспеченность Участника специалистами для оказания услуг по предмету закупки.

- подпункт (16) обеспеченность Участника трудовыми ресурсами – не менее 120 единиц специалистов для клининга помещений и уборки территории.

Соответствие требованию подтверждается Участником на этапе подачи заявки на Участие: копиями трудовых книжек, срочных договоров, договоров ГПХ, заверенной копией штатного расписания, и иных договоров, подтверждающих обеспеченность Участника специалистами для оказания услуг по предмету закупки.

- подпункт (21) обеспеченность Участника трудовыми ресурсами – не менее 60 единиц специалистов для клининга помещений и уборки территории (по каждому лоту).

Соответствие требованию подтверждается Участником на этапе подачи заявки на Участие: копиями трудовых книжек, срочных договоров, договоров ГПХ, заверенной копией штатного расписания, и иных договоров, подтверждающих обеспеченность Участника специалистами для оказания услуг по предмету закупки.

- подпункт (25) обеспеченность Участника трудовыми ресурсами – не менее 16

единиц специалистов для клининга помещений и уборки территории.

Соответствие требованию подтверждается Участником на этапе подачи заявки на Участие: копиями трудовых книжек, срочных договоров, договоров ГПХ, заверенной копией штатного расписания, и иных договоров, подтверждающих обеспеченность Участника специалистами для оказания услуг по предмету закупки.

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

2.3. Пунктом 4.4 Документации установлено, что Заказчик оставляет за собой право уточнять и проверять достоверность сведений, предоставленных каждым Участником в рамках закупочной процедуры, путем обращения непосредственно к Участнику (в том числе с посещением производственных и иных помещений и территории Участника) и/или к независимым открытым источникам информации, и/или внешним экспертам.

Пунктом 10.1 Документации установлено, что Заказчик может запросить у Участников конкурса разъяснения их Конкурсных заявок. Предоставленные Участником разъяснения не должны изменять суть Конкурсной заявки.

Вместе с тем, возможность участия в Конкурсе с учетом указанных положений Документации зависит от волеизъявления Заказчика, а также применение Заказчиком права запрашивать дополнительно информацию, а также разъяснения заявок на участие в Конкурсе 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 проверки в отношении конкретного участника Конкурса в зависимость от решения Заказчика, которое может быть различным в отношении разных участников.

Вместе с тем, препятствование участником осуществлению проверки является основанием для отклонения заявки участника Конкурса. При этом, законодательством не установлена обязанность участника Конкурса 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 требования в Документации, которые могут повлечь ограничение количества участников закупки, противоречат пункту 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках, подпункту 1.3 пункта 1 Положения о закупке и нарушают требования части 1 статьи 2 Закона о закупках.

- Пунктами 10.2, 12.1 Документации установлено, что Заказчик оставляет за собой право проводить с участниками и победителями конкурса дополнительные переговоры по оптимизации стоимости продукции, являющейся предметом конкурса, и иных условий закупки. Способ и условия проведения переговоров будут доведены до их участников дополнительно.
- Пунктом 3.2.1 проекта договора Документации установлено: «Исполнитель имеет право привлекать для выполнения Работ субподрядные организации с письменного согласия Заказчика. В этом случае Подрядчик несет перед Заказчиком ответственность за последствия неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств субподрядчиком, а также обязуется возместить убытки, причиненные участием субподрядчика в исполнении Договора».

Вместе с тем, согласование условий договоров, заключаемых с субподрядчиком и третьим лицом, является вмешательством в хозяйственную деятельность исполнителя по договору, что ставит участников закупки, исполнителя по договору в зависимость от волеизъявления Заказчика.

Кроме того, в соответствии с положениями Закона о закупках, заказчик вправе установить требования исключительно к участникам закупки. Таким образом, условия и порядок привлечения третьих лиц устанавливаются исполнителем по договору самостоятельно, без согласования с Заказчиком указанных условий.

Учитывая изложенное, вышеуказанные действия Заказчика противоречат пункту 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках, пункту 1.3 Положения о закупке, нарушают требования части 1 статьи 2 Закона о закупках.

Таким образом, действия Заказчика, установившего указанные требования в Документации, которые могут повлечь ограничение количества участников закупки, противоречат пункту 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках, пункту 1.3 Положения о закупке и нарушают требования части 1 статьи 2 Закона о закупках.

5. Пунктами 13, 14 части 10 статьи 4 Закона о закупках установлено, что в документации о конкурентной закупке должны быть указаны критерии и порядок оценки и сопоставления заявок на участие в такой закупке.

В соответствии с пунктом 11 Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 декабря 2014 г. № 1352 «Об особенностях участия субъектов малого и среднего предпринимательства в закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее — Постановление), участники закупки обязаны декларировать в заявках на участие в закупках свою принадлежность к субъектам малого и среднего предпринимательства путем представления в форме документа на бумажном носителе или в форме электронного документа сведений из единого реестра субъектов малого и среднего предпринимательства, ведение которого осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (далее — Реестр). Декларация о соответствии участника закупки критериям отнесения к субъектам малого и среднего

предпринимательства (далее — Декларация) предоставляется участником закупки в случае, если участник является вновь зарегистрированным индивидуальным предпринимателем или вновь созданным юридическим лицом в соответствии с частью 3 статьи 4 Федерального закона «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» и отсутствуют сведения о таком участнике в Реестре.

Приложения № 5 к Документации установлен порядок оценки заявок участников Конкурса.

Таблицей № 1 к Приложению № 5 установлена оценка заявок участников Конкурса (по лотам № 1-4) по критерию «К8» «Подпунктом 3.1 пункта 4.1 Документации установлен следующий порядок оценки заявок участников Конкурса по критерию «Соответствие Участника критериям отнесения к субъектам малого и среднего предпринимательства, подтверждается Выпиской из Единого реестра субъектов малого и среднего предпринимательства», $B8 = 0 - 1$, где

0 баллов – участник не относится к субъектам малого и среднего предпринимательства;

1 балл – участник относится к субъектам малого и среднего предпринимательства.

Аналогичные критерии установлены таблицей № 2 к Приложению № 5 критерий «К9» (по лотам 5-7), Таблицей 3 к Приложению № 5 критерий «К6» (по лоту № 8), соответственно.

На заседании Комиссии ФАС России представитель Заказчика пояснил, что участник Конкурса, являющийся субъектом малого и среднего предпринимательства (далее — субъект МСП), дополнительно получает 0,05 балла.

Вместе с тем, в Документации отсутствуют указания на то, что вновь зарегистрированный участник для подтверждения отнесения к субъектам МСП вправе предоставить Декларацию, в целях получения баллов по указанному критерию, что ставит участников закупки, которые являются вновь зарегистрированными субъектами МСП, в неравное положение по сравнению с участниками Конкурса, сведения о которых включены в реестр МСП.

На основании изложенного, Комиссия ФАС России приходит к выводу, что Заказчиком в Документации не установлен надлежащим образом порядок оценки и сопоставления заявок на участие в закупке, что не позволяет объективно выявить лучшее условие выполнения договора.

Указанные действия Заказчика, а именно, установление указанного порядка оценки и сопоставления заявок на участие в Конкурсе, нарушают пункты 13, 14 части 10 статьи 4 Закона о закупках, а также содержат признаки состава административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена частью 7 статьи 7.32.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Учитывая, что рассмотрение заявок состоится 30.11.2018, у Комиссии ФАС России отсутствуют основания для определения степени влияния данного критерия на результаты оценки заявок, поданных на участие в Конкурсе.

Вместе с тем, изучив заявки участников Конкурса, Комиссия ФАС России не может прийти к выводу о некорретном влиянии данного нарушения на результаты оценки, так как участниками в составе заявок приложены выписки из реестра МСП.

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

РЕШИЛА:

- - - Признать жалобу ООО «Альпина» (ИНН: 6324066002, ОГРН: 1156313067514) от 10.10.2018 б/н, направленную письмом Московского УФАС России от 16.10.2018 № ИГ/49503/12, на действия (бездействие) заказчика ПАО «Сбербанк России» (ИНН: 7707083893, ОГРН: 1027700132195) при проведении конкурса в электронной форме ЗП-81007976 на право заключения договора на предоставление клининговых услуг (извещение № 31806960650) необоснованной.
 - Признать ПАО «Сбербанк России» нарушившим часть 1 статьи 2, пункты 13, 14 части 10 статьи 4 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».
 - Выдать обязательное к исполнению предписание, направленное на устранение выявленных нарушений, в соответствии с принятым решением от 22.10.2018 № 223ФЗ-782/18.
 - Передать соответствующему должностному лицу Управления контроля размещения государственного заказа ФАС России материалы дела от 22.10.2018 № 223ФЗ-782/18 для рассмотрения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении.

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