

ОАО «РЖД»

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

ООО «ОТСК»

Н. Басманная ул., д. 14, стр. 4,
Москва, 107078

РЕШЕНИЕ № 223ФЗ-477/19

по результатам рассмотрения жалобы ООО «ОТСК» 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»

06.05.2019 Москва

Комиссия Федеральной антимонопольной службы по контролю в сфере закупок в составе: <...>

при участии представителей: <...>

рассмотрев жалобу ООО «ОТСК» от 25.04.2019 № 2504/19 на действия (бездействие) заказчика ОАО «РЖД» при проведении открытого конкурса в электронной форме № 154/ОКЭ-ЦТ/19 на право заключения договора на оказание услуг по комплексному обслуживанию домов и комнат отдыха локомотивных бригад эксплуатационных локомотивных депо (извещение № 31907687553), в соответствии со статьей 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В ФАС России поступила жалоба ООО «ОТСК» (далее – Заявитель) от 25.04.2019 № 2504/19 на действия (бездействие), заказчика ОАО «РЖД» (далее – Заказчик) при проведении открытого конкурса в электронной форме № 154/ОКЭ-ЦТ/19 на право заключения договора на оказание услуг по комплексному обслуживанию домов и комнат отдыха локомотивных бригад эксплуатационных локомотивных депо (извещение № 31907687553) (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 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» (далее – Положение о закупке).

Согласно части 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, протоколами, составленными при определении поставщика (подрядчика, исполнителя):

1.

1. Извещение о проведении Конкурса, документация о проведении Конкурса (далее — Извещение, Документация) размещены в ЕИС – 26.03.2019;
2. Дата окончания подачи заявок — 12.04.2019;
3. Дата рассмотрения заявок — 25.04.2019;
4. Дата подведения итогов – 26.04.2019.

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

1.

1.

1. Заказчиком в Документации установлен неправомерный порядок оценки и сопоставления заявок по критерию «Цена договора»;
2. Заказчиком в Документации установлен неправомерный порядок оценки и сопоставления заявок по критерию «наличие разработанного и утвержденного стандарта оказания услуг по временному размещению граждан»;
3. Заказчиком в Документации установлен неправомерный порядок оценки и сопоставления заявок по критерию «деловая репутация»;
4. Заказчиком в Документации установлен неправомерный порядок оценки и сопоставления заявок по критерию «Опыт участника»;
5. Заказчиком в Документации неправомерно установлено требование о предоставлении участником закупки банковской гарантии из установленного списка банков.

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.

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 представителей Заказчика, Комиссия ФАС России установила следующее.

1.

1.

1. Согласно доводу Жалобы, Заказчиком в Документации установлен неправомерный порядок оценки и сопоставления заявок по критерию «Цена договора».

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.

В соответствии с пунктами 13, 14 части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации о закупке должны быть указаны сведения, определенные положением о закупке, в том числе критерии оценки и сопоставления заявок на участие в закупке, порядок оценки и сопоставления заявок на участие в закупке.

Согласно подпункту 2 пункта 32 Положения о закупке установлено что при закупке товаров, работ, услуг заказчик руководствуется принципом целевого и экономически эффективного расходование денежных средств на приобретение товаров, работ, услуг (с учетом при необходимости стоимости жизненного цикла закупаемой продукции) и реализация мер, направленных на сокращение издержек заказчика.

Приложением № 1.4 к Документации установлены критерии оценки и сопоставления заявок на участие в закупке, в том числе критерий «Цена договора».

Оценка осуществляется следующим образом:

«Заявкам участника, в технических предложениях которых содержатся предложения демпинговой цены (сниженной на размер, превышающий установленный в пункте 1.4 Документации, а именно на 15% и более от начальной (максимальной) цены) присваивается максимальное количество баллов по критерию «цена договора». Заявки, содержащие предложения демпинговой цены (сниженной на размер превышающий, установленный в пункте 1.4 Документации), по приведенной формуле не оцениваются.

Заявка каждого участника, в которой предложена не демпинговая цена, оценивается путем сравнения начальной (максимальной) цены лота, сниженной на максимально допустимый размер снижения цены, установленный в пункте 1.4 конкурсной документации с ценой, предложенной каждым участником по лоту (C_j) без НДС, по формуле:

$$B_j = \frac{C_{min}}{C_j} * 80, \text{ где}$$

$j = 1 \dots n$, n – количество участников;

B_j – количество баллов j -ого участника;

C_j – цена, предложенная j -ым участником (без учета НДС);

C_{min} – величина, равная начальной (максимальной) цене договора, сниженной на максимально допустимый размер снижения цены, установленный в пункте 1.4

конкурсной документации) (без учета НДС);

1 лот - Ц_{min} – 455 483 690,02 руб. без НДС

2 лот - Ц_{min} – 189 914 078,98 руб. без НДС

3 лот - Ц_{min} – 284 802 586,57 руб. без НДС

4 лот - Ц_{min} – 516 360 096,37 руб. без НДС

5 лот - Ц_{min} – 284 842 992,48 руб. без НДС

6 лот - Ц_{min} – 148 938 675,86 руб. без НДС

7 лот - Ц_{min} – 303 386 362,13 руб. без НДС

8 лот - Ц_{min} – 7 458 685,75 руб. без НДС

9 лот - Ц_{min} – 548 750 301,82 руб. без НДС

10 лот - Ц_{min} – 166 646 434,01 руб. без НДС

11 лот - Ц_{min} – 355 108 103,72 руб. без НДС

12 лот - Ц_{min} – 844 962 098,32 руб. без НДС

13 лот - Ц_{min} – 299 030 519,11 руб. без НДС

14 лот - Ц_{min} – 418 700 254,23 руб. без НДС

80 – максимально возможное количество баллов по лоту.

При этом заявкам, содержащим предложение демпинговой цены (сниженной на размер превышающий, максимально допустимый размер снижения (на 15% и более от начальной (максимальной) цены), присваивается максимальное количество баллов по критерию «цена договора». Заявки, содержащие предложения демпинговой цены (сниженной на размер превышающий, установленный в пункте 1.4 Документации), по вышеприведенной формуле не оцениваются».

Вместе с тем, Комиссии ФАС России установила, что при предложении участником демпинговой цены, участники Конкурса, представившим различные ценовые предложения, будет присвоено одинаковое количество баллов по критерию «Цена договора», что свидетельствует об отсутствии объективности оценки по указанному критерию и ставит участников закупки в неравное положение при предоставлении ценовых предложений, и не позволяет однозначным образом выявить лучшее ценовое предложение.

Кроме того, вышеуказанный порядок оценки по критерию «Цена договора» не направлен на стимулирование участников закупки к предоставлению максимального снижения ценового предложения, что противоречит принципу целевого и экономически эффективного расходования денежных средств, установленному в подпункте 2 пункта 32 Положения о закупке.

Учитывая изложенное, Комиссия ФАС России приходит к выводу, что Заказчиком ненадлежащим образом установлен порядок оценки заявок участников закупки по критерию «Цена договора», что не позволяет объективно сопоставить заявки участников Конкурса. 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.

1.

1.

2. Согласно доводу Жалобы, Заказчиком в Документации установлен неправомерный порядок оценки и сопоставления заявок по критерию «наличие разработанного и утвержденного стандарта оказания услуг по временному размещению граждан».

Приложением № 1.4 к Документации установлены критерии оценки и сопоставления заявок на участие в закупке, в том числе критерий «наличие разработанного и утвержденного стандарта оказания услуг по временному размещению граждан».

Оценка по критерию «наличие разработанного и утвержденного стандарта оказания услуг по временному размещению граждан» осуществляется следующим образом:

«Оценка осуществляется на основании документов, представленных каждым участником в составе заявки, указанных в пункте 2.1 приложения № 1.4 Документации.

Максимальное количество баллов присваивается при предоставлении участником копии утвержденного стандарта оказания услуг по временному размещению граждан. Стандарт оказания услуг по временному размещению граждан должен быть разработан и утвержден участником.

При отсутствии у участника в составе заявки документов, указанных в п. 2.1 приложения № 1.4 к конкурсной документации баллы не начисляются».

На заседании Комиссии ФАС России представитель Заказчика представил сведения, Документацию и пояснил, что указанный критерий оценки установлен Заказчиком в Документации в соответствии с положениями пунктов 13, 14 части 10 статьи 4 Закона о закупках, требованиями пункта 210 Положения о закупках, а также пояснил, что указанный критерий оценки заявок позволит Заказчику выявить наилучшее предложение исходя из потребностей Заказчика, при этом избежав существенных расходов, связанных с неисполнением или некачественным исполнением победителем своих обязательств по договору.

Вместе с тем, представитель Заявителя на заседание Комиссии ФАС России не явился и не представил доказательств, подтверждающих обоснованность довода Жалобы, в связи с чем, довод Жалобы не нашел своего подтверждения.

1.

1.

3. Согласно доводу Жалобы, Заказчиком в Документации установлен неправомерный порядок оценки и сопоставления заявок по критерию «деловая репутация».

Приложением № 1.4 к Документации установлены критерии оценки и сопоставления заявок на участие в закупке, в том числе критерий «деловая репутация».

Оценка по критерию «деловая репутация» осуществляется следующим образом:

«Оценка осуществляется на дату рассмотрения заявок, на основании сведений с сайта Федеральной налоговой службы (www.nalog.ru) и Федеральной службы судебных приставов (fssprus.ru).

Максимальное количество баллов присваивается:

- при отсутствии у участника задолженности по уплате налогов, которая направлялась на взыскание судебному приставу, и предоставлении налоговой отчетности,

и

- при отсутствии сведений о наличии в отношении участника исполнительных производств

В случае, если по информации на указанных выше сайтах у участника имеется задолженность по уплате налогов, которая направлялась на взыскание судебному приставу и/или не предоставлении налоговой отчетности и/или наличии в отношении участника исполнительных производств на дату рассмотрения заявок баллы не начисляются».

На заседании Комиссии ФАС России представитель Заказчика представил сведения, Документацию и пояснил, что указанный критерий оценки установлен Заказчиком в Документации в соответствии с положениями пунктов 13, 14 части 10 статьи 4 Закона о закупках, требованиями пункта 210 Положения о закупках, а также пояснил, что указанный критерий оценки заявок позволит Заказчику выявить наилучшее предложение исходя из потребностей Заказчика, при этом избежав существенных расходов, связанных с неисполнением или некачественным исполнением победителем своих обязательств по договору.

Вместе с тем, представитель Заявителя на заседание Комиссии ФАС России не явился и не представил доказательств, подтверждающих обоснованность довода Жалобы, в связи с чем, довод Жалобы не нашел своего подтверждения.

4. Согласно доводу Жалобы, Заказчиком в Документации Заказчиком в Документации установлен неправомерный порядок оценки и сопоставления заявок по критерию «Опыт участника».

Приложением № 1.4 к Документации установлены критерии оценки и сопоставления заявок на участие в закупке, в том числе критерий «Опыт участника».

Оценка по критерию «опыт участника» осуществляется следующим образом:

«Оценка осуществляется на основании документов, представленных каждым участником в составе заявки, указанных в пункте 2.2 приложения № 1.4

Документации.

Максимальное количество (10 баллов) присваивается при предоставлении участником документов, подтверждающих наличие у участника опыта оказания услуг по комплексному обслуживанию домов и комнат отдыха локомотивных бригад (что включает в себя в совокупности услуги по уборке помещений, стирке и химической чистке белья).

5 баллов - присваивается при предоставлении участником документов, подтверждающих наличие у участника опыта выполнения технологически подобной деятельности по предоставлению мест временного проживания (в том числе в гостиницах, санаториях, профилакториях, пансионатах и т.п.) и/или их обслуживанию (совокупность услуг по уборке помещений, стирке и химической чистке белья, размещения людей для временного проживания).

При отсутствии у участника в составе заявки документов, подтверждающих наличие у участника опыта оказания услуг по комплексному обслуживанию домов и комнат отдыха локомотивных бригад (что включает в себя в совокупности услуги по уборке помещений, стирке и химической чистке белья) и опыта выполнения технологически подобной деятельности по предоставлению мест временного проживания (в том числе в гостиницах, санаториях, профилакториях, пансионатах и т.п.) и/или их обслуживанию (совокупность услуг по уборке помещений, стирке и химической чистке белья, размещения людей для временного проживания) баллы не начисляются».

На заседании Комиссии ФАС России представитель Заказчика представил сведения, Документацию и пояснил, что указанный критерий оценки установлен Заказчиком в Документации в соответствии с положениями пунктов 13, 14 части 10 статьи 4 Закона о закупках, требованиями пункта 210 Положения о закупках, а также пояснил, что указанный критерий оценки заявок позволит Заказчику выявить наилучшее предложение исходя из потребностей Заказчика, при этом избежав существенных расходов, связанных с неисполнением или некачественным исполнением победителем своих обязательств по договору.

Вместе с тем, представитель Заявителя на заседание Комиссии ФАС России не явился и не представил доказательств, подтверждающих обоснованность довода Жалобы, в связи с чем, довод Жалобы не нашел своего подтверждения.

1.

1.

5. Согласно доводу Жалобы, Заказчиком в Документации неправомерно установлено требование о предоставлении участником закупки банковской гарантии из установленного списка банков.

Согласно пункту 3.16.6 Документации, при выборе способа обеспечения исполнения договора в форме банковской гарантии участник должен представить банковскую гарантию, выданную одним из банков, указанных в перечне банков, представленном на сайте ОАО «РЖД» в разделе «Тендеры» (подраздел «Нормативные документы»). Участником может быть согласовано с заказчиком предоставление банковской гарантии иным банком, не указанным в перечне.

Согласование осуществляется в порядке, предусмотренном пунктом 3.16.8. Документации.

Пунктом 3.16.8 Документации установлено, что победитель или участник, конкурсной заявке которого присвоен второй номер (в случае если победитель признан уклонившимся от заключения договора и принято решение о его заключении с участником, заявке которого присвоен второй порядковый номер <...> единственный участник, допущенный к участию в конкурсе (в случае если принято решение о заключении договора с таким участником)), согласовывает банковскую гарантию с заказчиком, направив проект банковской гарантии либо банковскую гарантию заказчику.

Вместе с тем, возможность участия в закупке с учетом указанных положений Документации 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 указанные положения Документации, ограничивают количество 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.

Вместе с тем, Жалоба содержит указание на пункт 1 части 10 статьи 3 Закона о закупках, в связи с чем, Комиссией ФАС России выявлены следующие нарушения.

6. Пунктом 3.6.11 Документации установлено, что Заказчик вправе до даты проведения Конкурса в письменной форме запросить у участников Конкурса 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.

Вместе с тем, возможность участия в Конкурсе 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 Конкурса.

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.

7. Пунктом 3.17.1 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 386 Положения о закупках установлено, что в случае непредставления Заказчику победителем, иным участником, с которым

закключается договор, в срок, установленный в документации 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 договор, 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 сведения 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.

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

РЕШИЛА:

1.

1.

1. Признать жалобу ООО «ОТСК» (ИНН: 9701007762, ОГРН: 1157746801365) от 11.04.2019 № 1104/19/2 на действия (бездействие), заказчика ОАО «РЖД» (ИНН: 7708503727, ОГРН: 1037739877295) при проведении открытого конкурса в электронной форме № 154/ОКЭ-ЦТ/19 на право заключения договора на оказание услуг по комплексному обслуживанию домов и комнат отдыха локомотивных бригад эксплуатационных локомотивных депо (извещение № 31907687553) обоснованной в части неправомерного установления Заказчиком в Документации неправомерного порядок оценки и сопоставления заявок по критерию «Цена договора», а также в части неправомерного установления Заказчиком в Документации требования о предоставлении участником закупки банковской гарантии из установленного списка банков.

2. Признать ОАО «РЖД» 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».
3. Обязательное к исполнению предписание, направленное на устранение выявленных нарушений, в соответствии с принятым решением от 06.05.2019 № 223ФЗ-477/19 не выдавать, поскольку выдано по делу от 11.04.2019 № 223ФЗ-419/19.
4. Не передавать соответствующему должностному лицу Управления контроля размещения государственного заказа ФАС России материалы дела от 06.05.2019 № 223ФЗ-477/19 для рассмотрения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении, поскольку переданы по делу от 11.04.2019 № 223ФЗ-419/19.

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