

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

о наложении штрафа по делу

об административном правонарушении № 08-05/17-40

22 ноября 2017 года

город Мурманск

Заместитель руководителя Управления Федеральной антимонопольной службы по Мурманской области Попова Ирина Николаевна, действующий на основании статьи 23.48 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), рассмотрев материалы дела об административном правонарушении №08-05/17-40 в отношении должностного лица — министра социального развития Мурманской области <...>, привлекаемого к административной ответственности по части 1 статьи 14.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ),

УСТАНОВИЛ:

Решением по делу № 08-04/16-31 о нарушении антимонопольного законодательства от 23.12.2016 года, Министерство социального развития Мурманской области признано нарушившим пункт 2 части 1 статьи 17, часть 1 статьи 17, часть 2 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции), выразившееся в проведении торгов на «оказание услуг по организации оздоровления и отдыха работников государственных областных и муниципальных учреждений и их детей до 18 лет за пределами Мурманской области», «на оказание услуг по организации оздоровлению и лечению ветеранов Великой Отечественной войны, ветеранов труда, ветеранов труда Мурманской области, тружеников тыла, реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, за пределами Мурманской области» (реестровые номера 0149200002315003235, 0149200002315003244, 0149200002315003242, 0149200002315003243, 0149200002316004246), с установлением избыточных, антиконкурентных требований документации о торгах, которые привели к ограничению и устранению конкуренции, а также создание участнику торгов МРОО «Оздоровление северян» (ИНН 5190105706) преимущественных условий участия в торгах.

Решение антимонопольного органа оспорено в судебном порядке.

Решением Арбитражного суда Мурманской области от 11.08.2017 года по делу №А42-382/2017 в удовлетворении требования Министерства социального развития Мурманской области о признании незаконным решения Управления Федеральной антимонопольной службы по Мурманской области от 23.12.2016 по делу №08-04/16-31 о нарушении антимонопольного законодательства отказано.

Решение суда вступило в законную силу.

Комиссией Мурманского УФАС России и судом установлены следующие нарушения при утверждении конкурсной документации (закупка №0149200002316004246. Извещение о проведении торгов размещено: 25.10.2016 17:36)

1. Согласно части 1 статьи 32 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (далее - Закон № 44-ФЗ), для оценки заявок, окончательных предложений участников закупки заказчик в документации о закупке устанавливает следующие критерии: 1) цена контракта; 2) расходы на эксплуатацию и ремонт товаров, использование результатов работ; 3) качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки; 4) квалификация участников закупки, в том числе наличие у них финансовых ресурсов, на праве собственности или ином законном основании оборудования и других материальных ресурсов, опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации, специалистов и иных работников определённого уровня квалификации.

Из части 8 статьи 32 Закона № 44-ФЗ следует, что порядок оценки заявок, окончательных предложений участников закупки, в том числе предельные величины значимости каждого критерия, устанавливаются постановлением Правительства Российской Федерации от 28.11.2013 № 1085 "Об утверждении Правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд".

В соответствии с положениями пункта 8 вышеуказанных Правил для оценки заявок заказчик устанавливает в документации о закупке не менее двух критериев оценки, одним из которых должен быть критерий "цена контракта".

В конкурсной документации в пункте 10 раздела 1 тома 2 Заказчиком установлены следующие критерии: цена контракта - значимость критерия 60%; квалификация участников закупки, в том числе наличие у них финансовых ресурсов, оборудования и других материальных ресурсов, принадлежащих им на праве собственности или на ином законном основании, опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации, специалистов и иных работников определённого уровня квалификации - значимость критерия 40%.

Для оценки заявок по критерию "квалификация участников закупки" используются следующие показатели: наличие в закрытом спортивном комплексе залов, оборудованных для занятий физической культурой (коэффициент значимости показателя 0,5) и наличие у участника опыта оказания услуг, аналогичных по содержанию и видам предмету закупки, более 5 лет (коэффициент значимости показателя 0,5).

Определение рейтинга заявок по показателю "Наличие в закрытом спортивном комплексе залов" осуществляется путем вычисления баллов по таким показателям как: наличие в закрытом спортивном комплексе зала общефизической подготовки, оборудованный для игровых видов спорта размером не менее 430 кв.м (наличие - 25 баллов, отсутствие - 0 баллов); наличие в закрытом спортивном комплексе зала, оборудованного кардиотренажерами и кондиционером, площадью не менее 120 кв.м, вместимостью не менее 25 человек (наличие - 25 баллов, отсутствие - 0 баллов); наличие в закрытом спортивном комплексе зала, оборудованного различными тренажерами, кондиционером, площадью не менее 145 кв.м, вместимостью не менее 25 человек. Наличие профессионального инструктора (наличие - 25 баллов, отсутствие - 0 баллов); наличие в закрытом спортивном комплексе зала для занятий ЛФК, групповых занятий фитнесом и аэробикой, размером не менее 120 кв.м, оборудованного зеркалами (наличие - 25 баллов,

отсутствие - 0 баллов).

Определение рейтинга заявок по показателю "Наличие у участника опыта оказания услуг" осуществляется путем вычисления оценки в баллах, при этом количество баллов зависит от количества исполненных участником договором: 0 договором - 0 баллов, за 1-3 договора - 30 баллов, за 4-6 договоров - 50 баллов, за 7-9 договоров - 80 баллов, за 10 договоров - 100 баллов. При оценке заявок по данному показателю, в соответствии с пунктом 2 приложения 2 к тому 2 документации, источником информации является "Конкурсное предложение" и предоставленные копии документов подтверждающих фактическое выполнение услуг по организации оздоровления и отдыха: договоры (контракты, соглашения, акты оказанных услуг) подтверждающие факт оказание услуг без претензий заказчиков, на основании которых комиссия определяет содержание услуг. При оценке конкурсных заявок комиссия также учитывает содержание технического задания. При отсутствии документов, подтверждающих оказание полного объема услуг комиссия не рассматривает договор в качестве исполненного.

Объективных причин для установления вышеперечисленных требований к критерию по показателю "Квалификация участников" судом не установлено, заказчиком не представлено.

Установление в документации вышеуказанных критериев, при наличии таких условий определения рейтинга, а также того, что предмет заключенных победителем торгов МРОО "Оздоровление северян" договоров аренды зданий идентичен установленным в документации требованиям, приводит суд к выводу, что указанные требования при подсчете баллов делают бесперспективным участие в конкурсе иных организаций (которые могли бы полностью удовлетворить потребности Заказчика на должном уровне при значительно меньшей цене), поскольку характеристики полностью соответствуют одному хозяйствующему субъекту, что создает такому участнику торгов преимущественные условия и является нарушением пункта 2 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Техническое задание документации содержит такие требования как, наличие терминала для оплаты услуг мобильной связи; наличие крытой автостоянки не менее, чем на 15 мест; автономные емкости для хранения резервной воды объемом 80 куб.м (позволяет обеспечивать деятельность оздоровительного учреждения в течение двух дней из расчета 140 л в сутки на одного человека в соответствии с ГОСТ Р 51 617-200): наличие закрытого спортивного комплекса в корпусе для проживания или на расстоянии не более 20м от места проживания, оборудованного системой вентиляции и кондиционирования воздуха; наличие в закрытом бассейне отдельной чаши для людей пожилого возраста с ограниченными физическими возможностями размером не менее 7 м.кв., глубиной не более 55 см, с подогревом воды не менее 28-33 С. Комиссия УФАС посчитала, что вышеперечисленные требования не связаны с предметом торгов, являются избыточными и создают участнику торгов преимущественные условия, являются нарушением части 1, части 2 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Министерство в обоснование установленных требований ссылалось на положения ГОСТ Р 54599-2011 Национальный стандарт Российской Федерации. Услуги средств размещения. Общие требования к услугам санаториев, центров отдыха" (далее - ГОСТ Р 54599-2011), которым установлены общие требования к услугам санаториев, пансионатов, центров отдыха.

Пунктом 4.1.7 вышеуказанного ГОСТа предусмотрено, что физкультурно-оздоровительную зону рекомендуется располагать на расстоянии не менее 50 м от средства размещения, тогда как в документации установлено требование о наличии спортивного комплекса на расстоянии не более 20 м, обоснование необходимости именно такого расположения спортивного комплекса заявителем не дано.

Санатории, пансионаты, центры отдыха должны быть оборудованы удобными подъездными путями с необходимыми дорожными знаками, площадкой для парковки автомобильного транспорта, необходимыми справочно-информационными указателями и пешеходными дорожками, что установлено пунктом 4.1.10 ГОСТ Р 54599-2011, кроме того, Приложением А (обязательное) указанного ГОСТА установлено требование о наличии автостоянки, а также автостоянки для инвалидов (не менее трех машиномест).

Указанным Приложением А в обязательные требования к техническому оборудованию и оснащению включены, в том числе наличие емкости для минимального запаса воды не менее чем на сутки на время аварии, профилактических работ в районах с перебоями в водоснабжении.

Вместе с тем, заказчик устанавливает требования о наличии непосредственно крытой автостоянки, а также емкости воды, позволяющей обеспечивать деятельность учреждения в течение двух дней, что не является минимально необходимым. Требование о наличии терминала для оплаты услуг мобильной связи не отвечает потребностям заказчика и не связано с предметом торгов.

Положениями ГОСТ Р 54599-2011 установлено, что в санаториях, пансионатах и центрах отдыха в обязательном порядке должны предоставляться физкультурные и оздоровительные услуги. Учитывая категорию лиц (пожилые люди), для которых Заказчиком организуется круглогодичное лечение, оздоровление и отдых, требования в документации о наличии в закрытом бассейне отдельной чаши для людей пожилого возраста с ограниченными физическими возможностями соответствуют предмету торгов. Вместе с тем, необходимость установления конкретных параметров бассейна (не менее 7 м.кв, глубиной не более 55 см, с подогревом воды не менее 28-33 С?) заказчиком не обоснована.

При этом вышеперечисленные требования документации (терминал, крытая автостоянка, автономные емкости для хранения воды, закрытый спортивный комплекс, отдельная чаша в закрытом бассейне) идентичны имеющимся у МРОО "Оздоровление северян" оборудованию на основании договора аренды, который был заключен еще 24.12.2013, что создает данному участнику преимущественные условия и является нарушением пункта 2 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

2. Из положений пункта 1 части 1 статьи 64 Закона № 44-ФЗ следует, что документация об электронном аукционе наряду с информацией, указанной в извещении о проведении такого аукциона, должна содержать наименование и описание объекта закупки и условия контракта в соответствии со статьей 33 настоящего Федерального закона, в том числе обоснование начальной (максимальной) цены контракта.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 33 Закона № 44-ФЗ описание объекта

закупки должно носить объективный характер. В описании объекта закупки указываются функциональные, технические и качественные характеристики, эксплуатационные характеристики объекта закупки (при необходимости).

В пункте 3.2 раздела 2 тома 2 Заказчиком в требованиях к техническим, функциональным характеристикам услуги в части обеспечения медицинского обслуживания установлено, что при оказании услуг должны быть обеспечены: прием врача и профилактическое лечение в соответствии с назначениями врача; наличие оборудования для оказания медицинских услуг; круглосуточное дежурство медицинской сестры для оказания первой медицинской помощи; в случае необходимости организация госпитализации в ближайшее лечебное учреждение.

этом, в вышеуказанном пункте также отражено, что медицинское обслуживание должно быть обеспечено путем оказания медицинской помощи при санаторно-курортном лечении, с перечислением определенных видов работ.

В соответствии с положениями статьи 40 Федерального закона от 21.11.2011 №323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" санаторно-курортное лечение включает в себя медицинскую помощь, осуществляемую медицинскими организациями (санаторно-курортными организациями) в профилактических, лечебных и реабилитационных целях на основе использования природных лечебных ресурсов, в том числе в условиях пребывания в лечебно-оздоровительных местностях и на курортах (часть 3). Санаторно-курортное лечение направлено на: 1) активацию защитно-приспособительных реакций организма в целях профилактики заболеваний, оздоровления; 2) восстановление и (или) компенсацию функций организма, нарушенных вследствие травм, операций и хронических заболеваний, уменьшение количества обострений, удлинение периода ремиссии, замедление развития заболеваний и предупреждение инвалидности в качестве одного из этапов медицинской реабилитации (часть 4). Порядок организации медицинской реабилитации и санаторно-курортного лечения, перечень медицинских показаний и противопоказаний для медицинской реабилитации и санаторно-курортного лечения утверждаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (часть 5).

Согласно пункту 3.2 Порядка № 256 после первичного осмотра лечащий врач СКО выдаёт больному санаторную книжку, в которую записываются назначенные лечебные процедуры и иные назначения. Больной предъявляет ее в лечебных подразделениях СКО для отметки о проведенном лечении или обследовании.

При оказании санаторно-курортной помощи виды и объёмы медицинских услуг предоставляются в соответствии со стандартами, рекомендованными Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации (пункт 3.3 Порядка № 256).

Стандарты санаторно-курортного лечения, утверждены приказами Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 22.11.2004 № 208, от 22.11.2004 № 210, от 22.11.2004 № 214, от 22.11.2004 № 227, от 23.11.2004 № 273, от 23.11.2004 № 274.

Каждому пациенту объем медицинской помощи устанавливается исходя из индивидуальных назначений врача в зависимости от профиля заболевания,

необходимой интенсивности лечения и общего состояния пациента.

Перечисленные в документации требования к видам работ (услуг) оказываемых при санаторно-курортном лечении, с учетом установленных стандартов оказания санаторно-курортной помощи (положения которых документация не содержит), а также в отсутствие сведений о заболевании, не позволяют сделать однозначный вывод о необходимости объема оказания заказчику медицинской помощи, что исключает возможность сформировать хозяйствующему субъекту экономически обоснованное коммерческое предложение и принять решение о целесообразности участия в торгах.

3. В пункт 2.3 «Иные условия оказания услуг» раздела 2 тома 2 документации о торгах Заказчиком установлены требования о том, что исполнитель осуществляет организационное сопровождение заездов, для чего обеспечивает:

- заключение соглашений с 8 центрами социальной поддержки населения Мурманской области об организации оздоровления и лечения ветеранов ВОВ, ветеранов труда, ветеранов труда Мурманской области, тружеников тыла, реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, в части формирования списков отдыхающих и организации заездов по форме и в порядке, утвержденном Заказчиком, а также формирование графиков заездов отдельно по каждому из центров социальной поддержки населения Мурманской области;

- заключение соглашений с 29 исполнительными органами государственной власти (далее - ИОГВ) Мурманской области и 17 органами местного самоуправления (далее - ОМСУ) Мурманской области об организации оздоровления и отдыха работников государственных областных и муниципальных учреждений и их детей до 18 лет, в части формирования списков отдыхающих и организации заездов по форме и в порядке, утвержденном Заказчиком, а также формирование графиков заездов отдельно по каждому из ИОГВ и ОМСУ Мурманской области.

Сам Порядок формирования списков отдыхающих и организации заездов, в документации не прописан, поскольку утверждается Заказчиком после заключения контракта. Данное требование является ограничивающим конкуренцию фактором поскольку предоставляет возможность установления различных требований к различным субъектам, при этом процедура согласования зависит от действий и волеизъявления третьих лиц, тогда как обеспечение межведомственного взаимодействия между органами государственной власти, органами местного самоуправления и подведомственными организациями возможно без привлечения хозяйствующего субъекта.

Учитывая все вышесказанное, Министерством при проведении торгов были созданы условия для устранения конкуренции и допущено нарушение требований пункта 2 части 1, части 1 статьи 17, части 2 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Нарушение требований пункта 2 части 1, части 1 статьи 17, части 2 статьи 17 Закона о защите конкуренции образует состав административного правонарушения, ответственность за которое установлена частью 1 статьи 14.9 КоАП РФ.

В соответствии с частью 1 статьи 14.9 КоАП РФ действия (бездействие) должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных лиц органов или организаций, государственных внебюджетных фондов, а также организаций, участвующих в предоставлении государственных или муниципальных услуг, которые недопустимы в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации и приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, а равно к ограничению свободного перемещения товаров (работ, услуг), свободы экономической деятельности, за исключением случаев, предусмотренных частью 7 статьи 14.32 настоящего Кодекса, влекут наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пятнадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей.

Место совершения административного правонарушения: 183025, г. Мурманск, ул. Полярные Зори, д.46а (местонахождение заказчика).

Время совершения административного правонарушения: 23.12.2016 г. (поводом к возбуждению дела об административном правонарушении, предусмотренном статьей 14.9 КоАП РФ, является принятие комиссией антимонопольного органа решения, которым установлен факт нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации.).

Субъект административного правонарушения: должностное лицо - министр социального развития Мурманской области <...>

Объект данного административного правонарушения: общественные отношения, возникающие в связи необходимостью соблюдения требований законодательства Российской Федерации о защите конкуренции.

Объективная сторона вменяемого учреждению административного правонарушения состоит в том, что им при проведении Запроса предложений нарушены требования пункта 2 части 1, части 1 статьи 17, части 2 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Субъективная сторона административного правонарушения.

В соответствии с частью 1 статьи 2.1 КоАП РФ административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

В соответствии со статьей 2.4 КоАП РФ административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей.

<...>, на момент совершения административного правонарушения являлся должностным лицом - министром социального развития Мурманской области.

Вина <...>. заключается в том, что им нарушены требования законодательства о защите конкуренции при проведении торгов.

На момент совершения правонарушения должностное лицо сознавало противоправный характер своих действий, так как знало, что статьёй 17 Закона «О защите конкуренции» установлены антимонопольные требования к торгам, запросу котировок цен на товары, запросу предложений.

При указанных обстоятельствах действия должностного лица — министра социального развития Мурманской области <...>, образуют состав административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена частью 1 статьи 14.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

<...> о месте и времени рассмотрения настоящего дела уведомлен должным образом. На рассмотрение дела не явился. Заявлено ходатайство о рассмотрении настоящего дела в его отсутствие. Ходатайство рассмотрено и удовлетворено. На рассмотрении дела присутствовал защитник по доверенности б/н от 01.11.2017 <...>

В соответствии с частью 1 статьи 25.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях лицо, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении, вправе знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью защитника, а также иными процессуальными правами в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

В соответствии с частью 5 статьи 25.5 КоАП РФ защитник и представитель, допущенные к участию в производстве по делу об административном правонарушении, вправе знакомиться со всеми материалами дела, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, участвовать в рассмотрении дела, обжаловать применение мер обеспечения производства по делу, постановление по делу, пользоваться иными процессуальными правами в соответствии с настоящим Кодексом.

Никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным законом (статья 51 Конституции Российской Федерации).

Обстоятельства смягчающие и отягчающие административную ответственность не установлены.

Обстоятельства, свидетельствующие о малозначительности совершенного правонарушения не установлены. Объективные обстоятельства, делающие невозможным исполнение установленных Законом о закупках и Законом о защите конкуренции требований, при рассмотрении дела не установлены.

На основании вышеизложенного, учитывая характер и обстоятельства совершенного правонарушения, руководствуясь статьями 2.9, 4.2, 4.3, 23.83, 29.9, 29.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях,

ПОСТАНОВИЛ:

1. Признать должностное лицо — министра социального развития Мурманской области <...> виновным в нарушении пункта 2 части 1 статьи 17, части 1 статьи 17,

части 2 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции».

2. В соответствии с частью 1 статьи 14.9 Кодекса РФ об административных правонарушениях наложить на должностное лицо — министра социального развития Мурманской области <...> штраф в размере 15 000 (пятнадцать тысяч) рублей.

Реквизиты для уплаты штрафа:

Получатель УФК по Мурманской области (Мурманское УФАС России л/с 04491195250) ИНН/КПП 5191501854/519001001. Расчетный счет 40101810000000010005 в ОТДЕЛЕНИЕ МУРМАНСК Г. МУРМАНСК. БИК 044705001.

Код ОКТМО 47 701 000. Код платежа 161 1 16 0210 01 6000 140 «Административные штрафы за нарушение антимонопольного законодательства, законодательства о естественных монополиях, законодательства о торговой деятельности, законодательства в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, законодательства в сфере контроля за иностранными инвестициями, налагаемые федеральными органами государственной власти».

В соответствии с частью 1 статьи 32.2 КоАП РФ штраф должен быть уплачен не позднее 60 дней со дня вступления постановления о наложении штрафа в законную силу либо со дня истечения срока отсрочки или срока рассрочки, предусмотренных статьей 31.5 КоАП РФ.

Согласно части 1 статьи 20.25 КоАП РФ неуплата административного штрафа в срок, предусмотренный настоящим Кодексом, влечет наложение административного штрафа в двукратном размере суммы неуплаченного административного штрафа, но не менее одной тысячи рублей, либо административный арест на срок до пятнадцати суток, либо обязательные работы на срок до пятидесяти часов.

В соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 30.1 и частью 1 статьи 30.3 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу либо в районный суд по месту рассмотрения дела в течение 10 суток со дня вручения или получения копии постановления.

Согласно части 1 статьи 31.1 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении вступает в законную силу после истечения срока, установленного для обжалования постановления по делу об административном правонарушении, если указанное постановление не было обжаловано или опротестовано.

Заместитель руководителя

Мурманского УФАС России

И.Н. Попова