

РЕШЕНИЕ № 024/07/3-2585/2023

19 сентября 2023 года г. Красноярск

Комиссия Красноярского УФАС России по рассмотрению жалоб на нарушения при организации и проведении торгов, а также порядка заключения договоров в составе:

председатель Комиссии – Фомушкина Ю.В., временно исполняющая обязанности заместителя руководителя управления,

члены Комиссии: Чайкун И.А., начальник отдела контроля закупок, Галимов В.Д., специалист-эксперт отдела контроля органов власти (далее – Комиссия),

рассмотрев в соответствии со статьей 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон №135-ФЗ) жалобу ООО «Финансовый эксперт» (вх. 18238-ЭП/23 от 12.09.2023) на действия организатора торгов – ООО «Аэропорт Емельяново» при проведении конкурса в электронной форме, участниками которого могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства, на право заключения договора на оказание услуг по комплексной уборке и обслуживанию внутренних помещений здания Терминала №2 для нужд ООО «Аэропорт Емельяново» (извещение № 32312743390) (далее – конкурс),

при участии: от организатора торгов Синкина А.В. (доверенность № ДАЕ-22-145 от 16.11.2022), в отсутствие представителя заявителя надлежащим образом уведомленного о времени и месте рассмотрения жалобы,

УСТАНОВИЛА:

В адрес Красноярского УФАС России 12.09.2023 поступила жалоба ООО «Финансовый эксперт» на действия организатора торгов, выразившиеся в проведении конкурса с нарушением требований законодательства Российской Федерации.

Красноярским УФАС России в соответствии с частью 11 статьи 18.1 Закона №135-ФЗ в адрес заявителя, организатора торгов направлено уведомление о поступлении жалобы и о приостановлении процедуры заключения договора до рассмотрения жалобы по существу.

Рассмотрение жалобы состоялось в 15:00 19.09.2023.

Жалоба рассмотрена в сроки, установленные частью 14 статьи 18.1 Закона № 135-ФЗ.

Согласно доводам жалобы организатором торгов в конкурсной документации неправомерно установлены следующие критерии оценки.

1. Успешно исполненные договоры (контракты) по оказанию услуг, связанных с предметом закупки, по стоимости исполненных обязательств, площадью свыше 20 000 квадратных метров и стоимость договора свыше 80 000 000 рублей, заключенных в период с 01.01.2021 до даты окончания подачи заявок.

При этом наличие успешно исполненных договоров (контрактов) подтверждается только в случае заключенных договоров (контрактов) в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» № 44-ФЗ и/или № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон №223-ФЗ).

2. Успешно исполненные договоры (контракты) по оказанию услуг, связанных с обслуживанием терминалов аэропортов (ж/д вокзалов), заключенных в период с 01.01.2021 до даты окончания подачи заявок.

3. Обеспеченность кадровыми ресурсами участника закупки, квалификация сотрудников участника, без установления верхнего предела численности персонала у участника конкурса при оценке заявки участника конкурса по данному критерию.

4. В закупочной документации предъявляются требования к согласованию аналогов расходных материалов при оказании услуги, что является избыточным требованием к участнику конкурса.

Организатор торгов представил возражения на доводы жалобы, в которых указал на то, что

обжалуемые подателем жалобы критерии оценки требованиям Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон № 223-ФЗ) не противоречат, что свидетельствует о правомерности установления таких критериев оценки в конкурсной документации.

Комиссия, рассмотрев представленные документы и сведения, документы, размещенные на официальном сайте в сети «Интернет», выслушав представителя организатора торгов, участвующего в рассмотрении жалобы, установила следующее.

Обжалуемые торги проводятся в соответствии с Законом № 223-ФЗ, Положением о закупках, утвержденном в соответствии с частью 1 статьи 2 Закона № 223-ФЗ.

Согласно части 1 статьи 2 Закона 223-ФЗ при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также принятыми в соответствии с ними и утвержденными с учетом положений части 3 настоящей статьи правовыми актами, регламентирующими правила закупки.

Из пункта 2 части 1 статьи 3 Закона 223-ФЗ следует, что при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются следующими принципами: равноправие, справедливость, отсутствие дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

В соответствии с частью 6 статьи 3 Закона 223-ФЗ заказчик определяет требования к участникам закупки в документации о конкурентной закупке в соответствии с положением о закупке. Не допускается предъявлять к участникам закупки, к закупаемым товарам, работам, услугам, а также к условиям исполнения договора требования и осуществлять оценку и сопоставление заявок на участие в закупке по критериям и в порядке, которые не указаны в документации о закупке. Требования, предъявляемые к участникам закупки, к закупаемым товарам, работам, услугам, а также к условиям исполнения договора, критерии и порядок оценки и сопоставления заявок на участие в закупке, установленные заказчиком, применяются в равной степени ко всем участникам закупки, к предлагаемым ими товарам, работам, услугам, к условиям исполнения договора.

Для проведения конкурса в электронной форме по указанной выше закупке организатором торгов разработана и размещена на официальном сайте <https://zakupki.gov.ru> конкурсная документация.

Из пунктов 13, 14 части 10 статьи 4 Закона № 223-ФЗ следует, что в документации о конкурентной закупке должны быть указаны критерии, порядок оценки и сопоставления заявок на участие в такой закупке.

Частью 3 закупочной документации предусмотрены следующие критерии оценки участников конкурса.

№	Наименование критерия	Коэффициент значимости (КЗi)	Подтверждающие документы
1	Стоимость предложения участника (ЦБ)	0,30	Указывается в разделе ценовое предложение
2	Опыт участника закупки по оказанию аналогичных услуг (НЦ2)	0,25	Копии документов и заполненные формы представляются в составе заявки
3	Обеспеченность кадровыми ресурсами участника закупки, квалификация	0,30	Копии документов и заполненные формы предоставляются в составе

	сотрудников участника (НЦ2)		заявки
4	Обеспеченность материально-техническими ресурсами участника закупки (НЦ3)	0,03	Копии документов и заполненные формы предоставляются в составе заявки
5	Наличие действующей системы менеджмента качества ИСО 9001-2015 (ISO 9001:2015) (НЦ4)	0,12	Копии документов предоставляются в составе заявки

Общий вес значимости критериев оценки составляет 100%.

Критерий оценки «Опыт участника закупки по оказанию аналогичных услуг» (часть 3 критерии оценки закупочной документации) разбит на два показателя:

1. Наличие у участника закупки успешно исполненных договоров (контрактов) по оказанию услуг, связанных с предметом закупки, по стоимости исполненных обязательств.

2. Наличие успешно исполненных договоров (контрактов) по оказанию услуг, связанных с обслуживанием терминалов аэропортов (ж/д вокзалов), заключенных в период с 01.01.2021 года до даты окончания подачи заявок.

По первому доводу жалобы, Комиссия установила следующее.

Согласно пункту 2 части 3 конкурсной документации по критерию оценки «Опыт участника закупки по оказанию аналогичных услуг» оценивается общая стоимость заключенных и успешно исполненных в период с 01.01.2020 до даты окончания подачи заявок на участие в открытом конкурсе государственных и муниципальных договоров (контрактов) на оказание услуг, связанных с предметом закупки. Услугами, связанными с предметом закупки, считаются услуги по комплексному обслуживанию и уборке помещений или услуги по комплексной уборке помещений. Договоры (контракты) должны быть заключены в соответствии с нормами 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) и/или Закона № 223-ФЗ. Представленные участником закупки договоры на оказание услуг, связанные с предметом закупки, должны быть заключены не ранее 01.01.2021. При этом площадь внутренних помещений, подлежащая уборке по одному такому договору, должна составлять не менее 20 000 квадратных метров. Срок оказания услуг по каждому договору должен составлять не менее 12 месяцев. Участник закупки также вправе включать незавершенные договоры, обязательно отмечая данный факт, при этом такой договор должен быть исполнен на сумму не менее, чем 50% от цены такого договора (контракта) на дату подачи заявки. Под успешным исполнением договоров понимается исполнение участником договоров без применения к такому участнику неустоек (штрафов, пеней) и предъявления претензий со стороны заказчиков.

При этом Комиссией установлено, что согласно техническому заданию (часть 2 конкурсной документации) площадь помещений подлежащих уборке составляет 6 937,3 квадратных метров, что в 2,7 раза меньше площади, необходимой для подтверждения наличия опыта, связанного с предметом закупки.

Кроме того, для получения максимального количества баллов, согласно пункту 2 части 3 конкурсной документации, у участника закупки должно быть исполнено обязательств на сумму 80 млн. руб. и более, с приложением подтверждающих документов. При этом указанная в критерии оценки сумма одного договора несоизмерима с начальной максимальной ценой договора - 16 937 998, 80 рублей, что свидетельствует о необъективности и избыточности параметров указанного критерия оценки.

Организатор торгов признал, что вышеуказанные требования в конкурсной документации к площади помещений, а также к цене договора являются необъективными, ошибочными (являются технической ошибкой). В связи с этим на момент рассмотрения жалобы организатором торгов в конкурсную документацию внесены изменения вышеуказанных требований для подтверждения опыта, а именно: установлены требования для подтверждения опыта и получения максимального балла, согласно которым площадь помещений от 3000 квадратных метров, сумма договора от 8 миллионов рублей.

Также при оценке вышеуказанного довода заявителя Комиссия пришла к выводу, что установленные в качестве квалификационного критерия наличие опыта выполнения работ, заключенных исключительно в рамках Закона № 44-ФЗ и в рамках Закона 223-ФЗ, ставит в преимущественное положение хозяйствующих субъектов, имеющих исполненные контракты и договоры в рамках вышеуказанных Федеральных законов, перед хозяйствующими субъектами, которые имеют аналогичный (идентичный) предмету закупки опыт по гражданско-правовым договорам. При этом, природа происхождения договора на факт наличия такого опыта не влияет.

На основании вышеизложенного Комиссия пришла к выводу о том, что организатором торгов нарушен принцип закупочной деятельности, закрепленный в пункте 2 части 1 статьи 3 Закона 223-ФЗ.

По второму доводу жалобы, Комиссия пришла к следующим выводам.

Предметом договора, как указано выше, является оказание услуг по комплексной уборке. Указание в предмете закупки на место оказания услуг (обслуживание внутренних помещений здания Терминала №2 Аэропорта Емельяново) предмет закупки - оказание услуг по комплексной уборке не меняет.

По смыслу Закона №223-ФЗ заказчик самостоятельно устанавливает показатели, раскрывающие содержание соответствующего критерия оценки, в том числе «Наличие успешно исполненных договоров (контрактов)». Однако, это право должно реализовываться с учетом целей правового регулирования в сфере закупочной деятельности отдельными видами юридических лиц и принципов, закрепленных в законе.

Согласно части 1 статьи 1 Закона №223-ФЗ наравне с созданием условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей юридических лиц в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности среди целей, на достижение которых направлен данный закон, указано расширение возможностей участия юридических и физических лиц в закупке товаров, работ, услуг для нужд заказчиков и стимулирование такого участия, развитие добросовестной конкуренции, обеспечение гласности и прозрачности закупки, предотвращение коррупции и других злоупотреблений. Цели законодательного регулирования достигаются, в том числе, путем соблюдения

заказчиками при закупке товаров, работ, услуг принципов равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки, предусмотренных пунктом 2 части 1 статьи 3 Закона №223-ФЗ.

Отсутствие у участника закупки опыта оказания услуг по комплексной уборке внутренних помещений именно терминала аэропорта (ж/д вокзала), а также подтверждающих его документов, при наличии указанного опыта на других объектах инфраструктуры (отдельных элементов инфраструктуры), не является подтверждением невозможности надлежащего исполнения обязательств по договору, заключаемому по результатам закупки, и не влияет на возможность надлежащего исполнения таким участником обязательств по договору, заключаемому по результатам закупки.

Более того, при полном отсутствии опыта оказания услуг в аэропортах (ж/д вокзалах), при наличии опыта оказания услуг по комплексной уборке на иных объектах, участник конкурса вовсе получит 0 баллов по рассматриваемому критерию, также как и участник, у которого такой опыт в принципе отсутствует.

Таким образом, установление заказчиком требования по наличию опыта исполнения контрактов, договоров только в аэропортах (ж/д вокзалах) ставит в неравное положение участников закупки, поскольку нормативно-правовые акты, регламентирующие оказание услуг, являющиеся предметом закупки, должны соблюдаться вне зависимости от места оказания таких услуг, и будут являться услугами аналогичного характера.

Указанная выше позиция подтверждается Постановлением Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 07.07.2020 № Ф04-1564/2020 по делу № А70-12706/2019.

По третьему доводу жалобы Комиссия установила следующее.

Согласно пункту 3 части 3 конкурсной документации критерий оценки обеспеченность кадровыми ресурсами участника закупки, квалификация сотрудников участника, оценивается количество работников, состоящих в штате участника закупки с опытом работы по соответствующей (или аналогичной) должности (уборщик помещений) не менее 3 (трёх) месяцев.

Расчет баллов по данному показателю производится следующим образом:

$(P_i / P_{max}) \times KЗП \times 100$, где:

КЗП - коэффициент значимости показателя (КЗП = 0,45);

P_i - предложение участника закупки, заявка которого оценивается;

P_{max} - максимальное предложение из предложений по показателю оценки, сделанных участниками закупки.

При этом, в формуле, а также в самом критерии отсутствует верхний порог значения количества сотрудников у участника конкурса, что дает возможность получения преимущества крупным участникам рынка в области клининговых услуг, имеющим большее количество штатных сотрудников, при том условии, что такое количество сотрудников, которое может быть подтверждено крупным участником указанного рынка для исполнения договора, заключаемого по результатам спорной закупки, не

требуется.

Целью конкурса является определение лучшего исполнителя договора на оказание услуг по комплексной уборке и обслуживанию внутренних помещений здания Терминала №2 и критерий обеспеченность кадровыми ресурсами участника закупки, квалификация сотрудников участника, не позволяет определить лучшего исполнителя по договору, поскольку для наиболее эффективного исполнения договора число сотрудников ограничено необходимой для исполнения договора численностью персонала.

Кроме того наличие определенной численности персонала (сотрудников) в момент проведения конкурса не гарантирует такое же число сотрудников в процессе исполнения договора.

Более того, участнику конкурса, а впоследствии исполнителю по договору ничего не запрещает нанять не входящих в штат сотрудников для исполнения договора.

Таким образом, Комиссией данный довод жалобы признается обоснованным, поскольку отсутствие предела в показателе количество сотрудников ведет к дискриминации и неравным условиям для участников конкурса и не позволяет определить лучшие условия исполнения договора.

В результате рассмотрения довода жалобы о согласовании аналогов расходных материалов при оказании услуги Комиссия установила следующее.

Согласно пункту 6.11 Технического задания конкурсной документации, в туалетных комнатах должны использоваться расходные материалы со следующими характеристиками: рулонные полотенца TORQ, 2-сл., целлюлоза, белые, влагопрочные, для автоматических сенсорных диспенсеров TorkMatic® Intuition® (H1), листовые полотенца TORQ сложения Multifold целлюлоза, белые, влагопрочные, для диспенсера Torq Xpress (H2), мыло-пена TORQ для диспенсеров д/пенного мыла TORQ S4, жидкое мыло для диспенсеров для наливного жидкого мыла, туалетная бумага типа Zewa в мини рулонах трехслойная, белого цвета, без ароматизаторов не менее 100м в рулоне с втулкой, туалетная бумага TORQ в мини рулонах для диспенсера TorkSmartOne T8 и T9, двухслойная, не менее 100м в рулоне с втулкой, туалетная бумага TORQ в мини рулонах, двухслойная, не менее 100м в рулоне с втулкой (в санузлы для МГН).

В соответствии с пунктом 6.12 Технического задания конкурсной документации в туалетных комнатах допускается использование аналогов материалов для диспенсеров TORQ и KSITEX при полном соответствии с оригиналом и по согласованию с Заказчиком. Для согласования аналогов расходных материалов Исполнитель обязан предоставить Заказчику образцы на указанный в настоящем Техническом задании адрес Заказчика. Исполнитель обязан предоставить образцы на этапе проведения закупочных процедур ко дню окончания приема Заявок.

Исходя из пункта 6.13 Технического задания конкурсной документации до начала оказания услуг по согласованию с Заказчиком Исполнитель может разместить в санузлах диспенсеры и материалов к ним (туалетная бумага, полотенца из целлюлозы, наличие или отсутствие батареек в случае предложенных на согласование диспенсеров без электрических приводов для подачи материалов) других производителей на период исполнения обязанностей по Договору.

Для согласования, предложенных к замене диспенсеров и расходных материалов к ним, исполнитель обязан предоставить заказчику образцы на указанный в

настоящем Техническом задании адрес заказчика. Исполнитель обязан предоставить образцы на этапе проведения закупочных процедур ко дню окончания приема заявок.

Исходя из вышеуказанного организатор торгов в конкурсной документации предоставляет право выбора участнику конкурса, а именно: предоставить аналоговые материалы для диспенсеров (при полном соответствии оригиналам) или поставить оригинальные материалы, либо заменить в санузлах диспенсеры и материалы к ним в случае невозможности или экономической нецелесообразности поставки оригинальных или аналоговых материалов для диспенсеров, что не ограничивает участников конкурса в участии в конкурсе.

Данное условие позволяет участнику, а в последствие исполнителю по договору наиболее эффективно расходовать свои денежные средства для целей оказываемой услуги. Кроме того, указанное требование конкурсной документации не является отборочным или квалификационным, соответственно, на возможность участия в закупке не влияет.

Таким образом, Комиссия признает довод заявителя о неправомерности согласования расходных материалов несостоятельным.

Принимая во внимание изложенное, руководствуясь частью 20 статьи 18.1 Закона № 135-ФЗ, Комиссия,

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ООО «Финансовый эксперт» на действия организатора торгов – ООО «Аэропорт Емельяново», при проведении конкурса в электронной форме, участниками которого могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства, на оказание услуг по комплексной уборке и обслуживанию внутренних помещений здания Терминала №2, для нужд ООО «Аэропорт Емельяново» (извещение № 32312743390) обоснованной.

2. Признать организатора торгов нарушившим требования части 1 статьи 2, части 1 статьи 3 Закона №223-ФЗ.

3. Выдать организатору торгов предписание об устранении выявленных нарушений путем внесения изменений в конкурсную документацию.

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