

РЕШЕНИЕ

по делу № 1-00-648/77-18 о нарушении
процедуры торгов и порядка заключения договоров

17.04.2018 г. Москва

Комиссия Московского УФАС России по рассмотрению жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров (далее — Комиссия),

рассмотрев жалобу АО «РЖД-Здоровье» (далее также — Заявитель, Общество) на действия заказчика — ПАО «Аэрофлот» (далее также — Заказчик) при проведении открытого запроса предложений на право заключения договора на оказание услуг по санаторно-курортному лечению работников ПАО «Аэрофлот» и членов их семей на период с 01.04.2018 по 31.03.2020 (реестровый № 31806080353 лот № 2, далее — Закупка),

в соответствии со статьей 18.1 Федерального Закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В адрес Московского УФАС России поступила жалоба Заявителя на действия Заказчика при проведении Конкурса.

Основанием для обращения Общества с жалобой в Московское УФАС России послужило размещение Заказчиком итогового протокола, в котором не была раскрыта информация относительно присвоенных баллах участникам по каждому критерию оценки.

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 Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее - Закон о закупках), за исключением жалоб, рассмотрение которых предусмотрено законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Согласно части 2 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии могут быть обжалованы в антимонопольный орган лицами, подавшими заявки на участие в торгах, а в случае, если такое обжалование связано с нарушением установленного нормативными правовыми актами порядка размещения информации о проведении торгов, порядка подачи заявок на участие в торгах, также иным лицом (заявителем), права или законные интересы которого могут быть ущемлены или нарушены в результате нарушения порядка организации и проведения торгов.

Частью 10 статьи 3 Закона о закупках предусмотрен ряд случаев, позволяющих участникам обжаловать в антимонопольный орган в порядке, установленном таким органом, действия (бездействие) заказчика при закупках товаров, работ, услуг, в их 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.

Жалоба Заявителя отвечает требованиям пункта 1 части 10 статьи 3 Закона о закупках.

На официальном сайте Единой информационной системе в сфере закупок www.zakupki.gov.ru (далее — ЕИС) Заказчиком размещено Положение о закупке товаров, работ, услуг ПАО «Аэрофлот» (далее — Положение о закупках).

31.01.2018 в ЕИС Заказчиком размещено извещение о проведении Закупки.

Датой окончания подачи заявок определено 14.02.2018, датой рассмотрения заявок — 14.02.2018, датой подведения итогов — 28.02.2018.

Пунктами 12, 13 части 10 статьи 4 Закона о закупках установлено, что в документации о закупке должны быть указаны сведения, определенные положением о закупках, в том числе критерии и порядок оценки и сопоставления заявок участников закупки.

Критерии и порядок оценки заявок участников Закупки установлен в части 6.7. Закупочной документации.

Оценка заявок участников Закупки производится по следующим критериям:

- «Стоимость услуг»;
- «Качество предоставления медицинских услуг»;
- «Условия проживания и организации питания»;
- «Инфраструктура СКУ».

Пунктом 6.10. Закупочной документации установлено, что для оценки и сопоставления заявок на участие в запросе предложений конкурсная комиссия привлекает экспертов и специалистов из подразделений заказчика, а также, не ограничиваясь этим, любых других лиц, которых сочтет необходимым.

В соответствии с пунктом 6.11. Закупочной документации при подведении итогов Закупки решение комиссии оформляется протоколом, в котором должны содержаться следующие сведения:

1. Объем закупаемых товаров, работ, услуг.
2. Цена закупаемых товаров, работ, услуг.
3. Сроки исполнения договора.
4. Поимённый состав присутствующих на заседании членов конкурсной комиссии
5. Сведения о наименовании и месте нахождения (для юридического лица), о фамилии, имени, отчестве и месте жительства (для физического лица) участников закупки, заявки которых были рассмотрены;
6. Ранжирование заявок по степени предпочтительности;
7. Победитель запроса предложений.

Комиссия, изучив представленные на заседание документы, установила.

Согласно протоколу оценки и сопоставления заявок на участие в процедуре Закупки от 21.03.2018 № 96/2018 (далее — Протокол оценки и сопоставления заявок), на участие в упомянутой закупочной процедуре по лоту № 1 было подано 2 (две) заявки, по лоту № 2 было подано 6 (шесть) заявок, включая заявку АО «РЖД-Здоровье», по лоту № 3 подано 9 (девять) заявок, по лоту № 4 — 2 (две) заявки.

При этом, согласно данному Протоколу оценки и сопоставления заявок, победителями по оспариваемому лоту признаны учреждение «Оздоровительный комплекс «Дагомыс», набравшее по итогам оценки заявки 75,9 балла, Закрытое акционерное общество «Санаторий «Актер» набравшее 79,3 балла и Общество с ограниченной ответственностью «ПРОВАНС» набравшее 78,7 балла, в то время как санаторию «Ивушка» — филиалу АО «РЖД-Здоровье» было начислено 72,2 балла.

Не согласившись с определением победителями других участников по оспариваемому лоту, полагая свою заявку полностью соответствующей требованиям Закупочной документации, АО «РЖД-Здоровье» обратилось с жалобой в антимонопольный орган.

На заседании Комиссии Заказчик указал на отсутствие в действующем законодательстве о закупках требований, регламентирующих детальный порядок составления протоколов, фиксирующих результаты закупочных процедур, и сведений, подлежащих отражению в таком протоколе.

Вместе с тем, Заказчик не учел следующее.

В силу п. 1 ч. 1 ст. 3 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются принципом информационной открытости закупки.

Применительно к составлению протоколов рассмотрения поданных участниками заявок, их оценки и сопоставления соблюдение указанного принципа означает необходимость обязательного доведения до сведения участников закупки всей информации, касающейся хода и результатов рассмотрения их заявок на участие

в названной закупке, поскольку упомянутые результаты напрямую затрагивают права и законные интересы таких участников. Кроме того, такая информация должна детально раскрывать причины отклонения поданной заявки с указанием на то, каким именно положениям закупочной документации и в какой собственной части эта заявка не соответствует, либо причины начисления того или иного количества баллов поданным заявкам (если оценка и сопоставление таких заявок осуществляются на основании присвоения баллов), а также причины признания той или иной заявки победителем закупочной процедуры с тем, чтобы исключить возможность организаторов торгов в последующем субъективно трактовать причины такого отклонения, начисления и признания соответственно и предоставить участникам закупки возможность в случае несогласия с таким решением заказчика оспорить его в установленном законом порядке.

Указанного правового подхода последовательно придерживаются арбитражные суды Московского округа, в частности по делам №№ А40-43124/14, А40-43121/14, А40-108063/2016, А40-94008/2016.

Названный правовой подход наиболее полно отвечает целям обеспечения гласности и прозрачности закупки, предотвращения коррупции и других злоупотреблений (ч. 1 ст. 1 Закона о закупках), а также законодательно закрепленным принципам равенства участников гражданских правоотношений (ч. 1 ст. 1 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ) и презумпции добросовестности участников таких правоотношений (ч. 5 ст. 10 ГК РФ).

Следует отметить, что Закупочная документация является исключительно актом локального характера, а потому ее положения подлежат применению лишь в той ее части, которая не противоречит требованиям закона, имеющего большую юридическую силу по отношению к нормоположениям закупочной документации.

В этой связи, вне зависимости от того, какие именно сведения подлежат указанию в итоговом протоколе по проведению закупочной процедуры в соответствии с пунктом 6.11. Закупочной документации, в указанном протоколе подлежали отражению абсолютно все сведения, касающиеся непосредственного определения организатором закупки победителя закупочной процедуры.

В то же время, оценивая содержание Протокола оценки и сопоставления заявок, следует отметить, что содержание этого протокола таких сведений не содержит и не позволяет сделать однозначный вывод о причинах присвоения участникам Закупки указанных в данном протоколе баллов.

Так, согласно пункту 6.10. Закупочной документации в рамках оценочной стадии Заказчик с привлечением для проведения закупки экспертов (экспертной группы), оценивает и сопоставляет заявки и присваивает им баллы, учитывая критерии согласно части 6.7. Закупочной документации.

В свою очередь, положениями упомянутой части Закупочной документации установлены критерии оценки и сопоставления заявок в рамках спорного запроса предложений: стоимость услуг, качество предоставления медицинских услуг, условия проживания и организации питания, инфраструктура СКУ.

При этом следует также отметить, что предоставленное Заказчику право самостоятельно определять перечень подлежащих указанию в итоговом

протоколе закупки сведений (пункт 6.10 Закупочной документации), а также право не раскрывать перед участниками закупки информацию о рассмотрении, разъяснениях, оценке и сопоставлении заявок не свидетельствует о соблюдении ПАО «Аэрофлот» требований действующего законодательства о закупках, поскольку в контексте ч. 1 ст. 1, ч. 1 ст. 10 ГК РФ любое право оканчивается там, где начинается злоупотреблением им и, тем самым, нарушаются права и законные интересы иных лиц. В настоящем случае, как видно из представленных на заседание Комиссии материалов, действия Заказчика по формированию Протокола оценки и сопоставления заявок привели к нарушению права АО «РЖД-Здоровье» на получение объективной и достоверной информации о причинах его поражения в оспариваемом лоте № 2 Закупки.

Оценивая в настоящем случае действия Заказчика по выбору перечня отраженных в Протоколе оценки и сопоставления заявок сведений, следует признать, что указанных сведений было явно недостаточно для соблюдения принципа информационной открытости закупки, а потому действия последнего представляют собой ничто иное, как злоупотребление правом, не подлежащее судебной защите (ч. 2 ст. 10 ГК РФ).

Следует признать, что действия Заказчика в настоящем случае направлены на изыскание всевозможных способов ранжирования поданных заявок с оставлением для самого себя возможности в любой момент изменить обоснование причин начисления баллов этой заявке (манипулировать отсутствием детального обоснования принятого решения о выборе победителя закупки). В то же время, действия Заказчика в указанной части не только нарушают принцип информационной открытости закупки, но и не соответствуют основополагающим принципам гражданского законодательства Российской Федерации, а именно принципу недопустимости извлечения преимуществ из своего незаконного и недобросовестного поведения (ч. 4 ст. 1 ГК РФ), а также принципу недопустимости злоупотребления правом (ч. 1 ст. 10 ГК РФ).

На основании изложенного, учитывая отсутствие в Протоколе оценки и сопоставления заявок, четкого и недвусмысленного обоснования принятого Закупочной комиссией решения о начислении баллов участникам, антимонопольный орган пришел к обоснованному выводу о наличии в действиях ПАО «Аэрофлот» нарушения требований п. 1 ч. 1 ст. 3 Закона о закупках.

Комиссия, руководствуясь пунктом 1 части 10 статьи 3 Закона о закупках, частью 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции,

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу АО «РЖД-Здоровье» (ОГРН: 1107746105610, ИНН: 7703715816) на действия ПАО «Аэрофлот» (ОГРН: 1027700092661, ИНН: 7712040126) при проведении Закупки обоснованной.
2. Установить в действиях Заказчика нарушение пункта 1 части 1 статьи 3 Закона о закупках, части 4 статьи 1, части 1 статьи 10 ГК РФ.

3. Выдать Заказчику обязательное для исполнения предписание об устранении выявленных нарушений.

Настоящее решение вступает в законную силу со дня его принятия и может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев.

ПРЕДПИСАНИЕ

по делу № 1-00-648/77-18 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

17.04.2018 г. Москва

Комиссия Московского УФАС России по рассмотрению жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров (далее – Комиссия),

руководствуясь пунктом 3.1 части 1 статьи 23 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», на основании своего решения от 17.04.2018 по делу № 1-00-648/77-18,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

ПАО «Аэрофлот» (далее — Заказчик) устранить нарушения, допущенные при проведении открытого запроса предложений на право заключения договора на оказание услуг по санаторно-курортному лечению работников ПАО «Аэрофлот» и членов их семей на период с 01.04.2018 по 31.03.2020 (реестровый № 31806080353, далее — Закупка), а именно:

1.
 1. Заказчику разместить информацию об оценке заявок участников Закупки 5. с учетом решения Комиссии от 17.04.2018 по делу № 1-00-648/77-18.

2. Заказчику продлить срок заключения договора по итогам Закупки таким образом, чтобы он составлял не менее 10 дней с момента размещения информации об оценке заявок участников, предусмотренной предыдущим пунктом настоящего предписания.
3. Заказчику исполнить настоящее предписание в срок до 10.07.2018.
4. Заказчику о выполнении настоящего предписания сообщить в адрес Московского УФАС России в срок до 17.07.2018 с приложением подтверждающих документов.

Настоящее предписание может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня его выдачи.

Примечание:

1. За невыполнение в установленный срок законного предписания антимонопольного органа статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность.

1.

2. Привлечение к ответственности, предусмотренное законодательством, не освобождает от обязанности исполнить предписание антимонопольного органа.