

РЕШЕНИЕ № 223ФЗ-430/16

по результатам рассмотрения жалобы Кулакова А.В. 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»

11.08.2016

Москва

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

при участии представителей:

<...>, рассмотрев жалобу <...> от б/д б/н на действия (бездействие) заказчика Казенное предприятие города Москвы «Управление гражданского строительства» при проведении открытых конкурсов на право заключения договора на оказание услуг и выполнение работ по завершению проектирования, строительству и вводу в эксплуатацию Объекта под «ключ»: жилой дом по адресу: г. Москва, район Фили-Давыдково, кв. 71, корп. 18 (с инженерной подготовкой территории со сносом зданий жилых домов по адресу: Кастанаевская ул., д. 61, корп. 1, Кастанаевская ул., д. 61, корп. 2, Кастанаевская ул., д. 63, корп. 1) (извещение № 31603923209) 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 <...> (далее - Заявитель) от б/д б/н на действия (бездействие) заказчика Казенное предприятие города Москвы «Управление гражданского строительства» (далее - Заказчик) при проведении открытых конкурсов на право заключения договора на оказание услуг и выполнение работ по завершению проектирования, строительству и вводу в эксплуатацию Объекта под «ключ»: жилой дом по адресу: г. Москва, район Фили-Давыдково, кв. 71, корп. 18 (с инженерной подготовкой территории со сносом зданий жилых домов по адресу: Кастанаевская ул., д. 61, корп. 1, Кастанаевская ул., д. 61, корп. 2, Кастанаевская ул., д. 63, корп. 1) (извещение № 31603923209) (далее – Жалоба; Конкурс).

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.

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 товаров, работ, услуг казённым предприятием города Москвы «Управление гражданского строительства», утвержденным приказом казённого предприятия города Москвы «Управление гражданского строительства» от 30.09.2015 № 299-15/п (далее – Положение о закупке).

В соответствии с частью 5 статьи 4 Закона о закупках при закупке в единой информационной системе (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, за исключением случаев, предусмотренных частями 15 и 16 статьи 4 Закона о закупках.

25.07.2016 в ЕИС размещено извещение и документация о проведении Конкурса (далее – Извещение, Документация).

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

1. в ЕИС опубликована проектная-сметная документация не в полном объеме;
2. Документация содержит неизмеряемые требования к участникам закупки;
3. порядок оценки, установленный Документацией не позволяет выявить лучшие условия исполнения договора.

Представитель Заказчика с доводами Жалобы не согласился и указал, что при проведении Конкурса Заказчик действовал в соответствии с требованиями действующего законодательства Российской Федерации, Положения о закупке.

Рассмотрев представленные материалы и выслушав пояснения представителя Заказчика, а также руководствуясь частью 17 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, Комиссия ФАС России установила следующее.

1. В соответствии с пунктом 3 части 9 статьи 4 Закона о закупках в извещении о закупке должны быть указаны предмет договора с указанием количества поставляемого товара, объема выполняемых работ, оказываемых услуг.

Согласно пункту 1 части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации о закупке должны быть указаны сведения, определенные положением о закупке,

установленные заказчиком требования к качеству, техническим характеристикам товара, работы, услуги, к их безопасности, к функциональным характеристикам (потребительским свойствам) товара, к размерам, упаковке, отгрузке товара, к результатам работы и иные требования, связанные с определением соответствия поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги потребностям заказчика.

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются принципом равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

Аналогичный принцип закупочной деятельности Заказчика закреплен пунктом 1.3 Положения о закупках.

В соответствии с частью 1 статьи 743 Гражданского кодекса Российской Федерации подрядчик обязан осуществлять строительство и связанные с ним работы в соответствии с технической документацией, определяющей объем, содержание работ и другие предъявляемые к ним требования, и со сметой, определяющей цену работ.

В соответствии с частью 6 статьи 52 Градостроительного кодекса Российской Федерации лицо, осуществляющее строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объекта капитального строительства, обязано осуществлять строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объекта капитального строительства, в том числе в соответствии с проектной документацией.

При этом, согласно части 2 статьи 48 Градостроительного Кодекса Российской Федерации проектная документация представляет собой документацию, содержащую материалы в текстовой форме и в виде карт (схем) и определяющую архитектурные, функционально-технологические, конструктивные и инженерно-технические решения для обеспечения строительства, реконструкции объектов капитального строительства, их частей, капитального ремонта, если при его проведении затрагиваются конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности объектов капитального строительства.

Таким образом, выполнение строительных работ, требуемых к закупке, осуществляется на основании проектно-сметной документации, которая содержит показатели, связанные с определением соответствия выполняемых работ, потребностям заказчика.

Согласно Извещению предметом Конкурса является оказание услуг и выполнение работ по завершению проектирования, строительству и вводу в эксплуатацию Объекта под «ключ».

При этом, в ЕИС размещен только градостроительный план земельного участка, положительное заключение государственной экспертизы, сводно-сметный расчет.

Представитель Заказчика на заседании Комиссии ФАС России, пояснил, что проектная документация не размещена в полном объеме в ЕИС, так как размер файла составляет большой объем, что затрудняет ее опубликование.

Учитывая изложенное, отсутствие в Документации в полном объеме сведений об объеме работ, являющихся предметом Конкурса, приводит к невозможности формирования участниками Конкурса заявки на участие в Конкурсе, в том числе в части формирования ценового предложения, что является нарушением пункта 3 части 9 статьи 4, пункта 1 части 10 статьи 4 Закона о закупках и содержит признаки состава административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена частью 7 статьи 7.32.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

2. Пунктом 9 части 10 статьи 4 Закона о закупках установлено, что в документации о закупке должны быть указаны требования к участникам закупки и перечень документов, представляемых участниками.

В соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 3 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчика руководствуются принципом отсутствия ограничения допуска к участию в закупке путем установления неизмеряемых требований к участникам закупки.

Аналогичный принцип установлен в пункте 1.3 Положения о закупке.

К неизмеряемым требованиям к участникам закупочных процедур можно отнести те требования, содержание которых не может быть формализовано и однозначно понятно для всех потенциальных участников закупки, требования, которые не могут быть документально подтверждены и (или) не могут применяться в равной степени ко всем участникам закупочной процедуры.

В соответствии с пунктом 7.10.1.7 Информационной карты Документации участнику необходимо представить в составе заявки документы (копии документов), подтверждающие соответствие участника процедуры закупки требованиям и условиям допуска к участию в процедуре закупки.

Вместе с тем, Заказчиком в Документации не приводится перечень документов, необходимых для подтверждения соответствия участника Конкурса требованиям и условиям допуска, установленных Документацией.

Таким образом, установление вышеуказанного требования противоречит пункту 4 части 1 статьи 3 Закона о закупках, пункту 1.3 Положения о закупке и нарушает требования части 1 статьи 2, пункта 9 части 10 статьи 4 Закона о закупках.

Данные действия Заказчика содержат признаки состава административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена частью 7 статьи 7.32.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

3. В соответствии с пунктами 12, 13 части 10 статьи 4 Закона о закупках

в документации указываются критерии оценки и сопоставления заявок на участие в закупке, порядок оценки и сопоставления заявок на участие в закупке.

Согласно пункту 18.2 Положения о закупке документация должна содержать критерии и порядок оценки.

Согласно пункту 7.22 Информационной карты Документации при оценке и сопоставлении заявок на участие в конкурсе применяются следующие критерии и их значимость:

При оценке и сопоставлении заявок на участие в конкурсе применяются следующие критерии и их значимость:

1. Цена договора - 50%;

2. Качественные, функциональные и экологические характеристики товаров, работ, услуг - 35%;

3. Квалификация участников закупки - 15%.

Порядок оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе установлен в Приложении № 1 к Информационной карте конкурса.

По критерию «Качественные характеристики объекта закупки» в Конкурсной документации установлен показатель «Качество работ, услуг» (значимость показателя – 100 баллов).

При этом, по показателю «Качество работ, услуг» установлен следующий порядок оценки заявок на участие в Конкурсе:

1. «Предложение по методам производства работ» - оценивается предложение участника по методам выполнения каждой работы из всего состава работ, предусмотренных главами 1-7 «Сводного сметного расчета».

Предложение участника закупки по методам производства работ оценивается от 0 до 25 баллов:

- оценка в 0 баллов по показателю присваивается заявке участника, в составе которой не представлено предложение по методам производства работ.

- оценка в 1 балл по показателю присваивается заявке участника, в составе которой представлено предложение по методам производства работ не по всему составу работ и без учёта специфики строительства по объекту закупки, или в предложении представлены ссылки на работы, предусмотренные главами 1-7 «Сводного сметного расчета»;

- оценка в 5 баллов по показателю присваивается заявке участника, в составе которой представлено предложение по методам производства работ не по всему составу работ и с учётом специфики строительства по объекту закупки;

- оценка в 10 баллов по показателю присваивается заявке участника, в составе которой представлено предложение по методам производства работ по всему составу работ и без учёта специфики строительства по объекту закупки;

- максимальная оценка в 25 баллов присваивается заявке участника, в составе которой представлено предложение по методам производства работ по

всему составу работ и с учётом специфики строительства по объекту закупки.

2. «Предложение по охране труда» - оценивается предложение участника по организации охраны труда при выполнении каждой работы из всего состава работ, предусмотренных главами 1-7 «Сводного сметного расчета».

Предложение участника закупки по охране труда оценивается от 0 до 25 баллов:

- оценка в 0 баллов по показателю присваивается заявке участника, в составе которой не представлено предложение по охране труда.

- оценка в 1 балл по показателю присваивается заявке участника, в составе которой представлено предложение по охране труда не по всему составу работ и без учёта специфики строительства по объекту закупки, или в предложении представлены ссылки на работы, предусмотренные главами 1-7 «Сводного сметного расчета»;

- оценка в 5 баллов по показателю присваивается заявке участника, в составе которой представлено предложение по охране труда не по всему составу работ и с учётом специфики строительства по объекту закупки;

- оценка в 10 баллов по показателю присваивается заявке участника, в составе которой представлено предложение по охране труда по всему составу работ и без учёта специфики строительства по объекту закупки;

- максимальная оценка в 25 баллов присваивается заявке участника, в составе которой представлено предложение по охране труда по всему составу работ и с учётом специфики строительства по объекту закупки.

3. «Предложение по технике безопасности» - оценивается предложение участника по технике безопасности при выполнении каждой работы из всего состава работ, предусмотренных главами 1-7 «Сводного сметного расчета».

Предложение участника закупки по технике безопасности оценивается от 0 до 25 баллов:

- оценка в 0 баллов по показателю присваивается заявке участника, в составе которой не представлено предложение по технике безопасности;

- оценка в 1 балл по показателю, присваивается заявке участника, в составе которой представлено предложение по технике безопасности не по всему составу работ и без учёта специфики строительства по объекту закупки, или в предложении представлены ссылки на работы, предусмотренные главами 1-7 «Сводного сметного расчета»;

- оценка в 5 баллов по показателю, присваивается заявке участника, в составе которой представлено предложение по технике безопасности не по всему составу работ и с учётом специфики строительства по объекту закупки;

- оценка в 10 баллов по показателю, присваивается заявке участника, в составе которой представлено предложение по технике безопасности по всему составу работ и без учёта специфики строительства по объекту закупки;

- максимальная оценка в 25 баллов присваивается заявке участника, в составе которой представлено предложение по технике безопасности по всему

составу работ и с учётом специфики строительства по объекту закупки.

4. «Предложение по охране окружающей среды» - оценивается предложение участника по охране окружающей среды при выполнении каждой работы из всего состава работ, предусмотренных главами 1-7 «Сводного сметного расчета».

Предложение участника закупки по охране окружающей среды оценивается от 0 до 25 баллов:

- оценка в 0 баллов по показателю, присваивается заявке участника, в составе которой не представлено предложение по охране окружающей среды.

- оценка в 1 балл по показателю присваивается заявке участника, в составе которой представлено предложение по охране окружающей среды не по всему составу работ и без учёта специфики строительства по объекту закупки, или в предложении представлены ссылки на работы, предусмотренные главами 1-7 «Сводного сметного расчета»;

- оценка в 5 баллов по показателю присваивается заявке участника, в составе которой представлено предложение по охране окружающей среды не по всему составу работ и с учётом специфики строительства по объекту закупки;

- оценка в 10 баллов по показателю присваивается заявке участника, в составе которой представлено предложение по охране окружающей среды по всему составу работ и без учёта специфики строительства по объекту закупки;

- максимальная оценка в 25 баллов присваивается заявке участника, в составе которой представлено предложение по охране окружающей среды по всему составу работ и с учётом специфики строительства по объекту закупки.

Специфика строительства - это совокупность характерных особенностей осуществления строительного процесса на конкретном объекте в зависимости от его места расположения, категории опасности, режима функционирования. При этом необходимо учитывать экологическую, правовую, эстетическую и другие составляющие техногенного воздействия строительства конкретного объекта на интегральные показатели качества среды обитания, обуславливающие, в том числе, необходимость использования специальной техники, применения нетрадиционных материалов и технологий, а также привлечения дополнительных специализированных кадровых ресурсов.

Количество баллов, присуждаемых по показателю «Качество работ,услуг», рассчитывается, как суммарное количество баллов по всем представленным предложениям.

Рейтинг заявки по критерию оценки равен оценке в баллах, полученной участником закупки по результатам оценки по критерию оценки с учетом значимости критерия оценки.

Количество баллов, присуждаемое заявке по показателю «Качество работ,услуг», рассчитывается, как суммарное количество баллов по всем представленным предложениям.

Итоговый рейтинг заявки (предложения) вычисляется как сумма

рейтингов по каждому критерию оценки заявки (предложения). Победителем признается участник закупки, заявке (предложению) которого присвоен самый высокий итоговый рейтинг. Заявке (предложению) такого участника закупки присваивается первый порядковый номер».

Комиссия установила, что порядок оценки заявок не позволяет выявить лучшее условие исполнения контракта, поскольку порядок оценки по критерию «Качественные характеристики объекта закупки» не соответствует требованиям, поскольку, не содержит содержания специфики непосредственно объекта закупки, подлежащей учету при подаче предложений по критерию «Качество работ,услуг».

Также, пунктом 2 раздела 3 приложения №1 в разделе «Квалификация» Документации установлен показатель «Опыт работы, связанный с предметом договора».

Значимость показателя составляет 40 %.

Максимальная величина показателя составляет 40 баллов.

Оценке подлежат сведения о собственном опыте участника закупки по вводу в эксплуатацию объектов капитального строительства жилищного назначения в качестве генерального подрядчика за последние два года, предшествующие дате окончания срока подачи заявок на участие в конкурсе.

Оценка в 0 баллов по показателю присваивается заявке участника:

- в составе которой не представлены требуемые сведения, либо представлены противоречивые сведения;

- в составе которой не представлены документы, подтверждающие представленные сведения;

- представленные сведения и документы подтверждают наличие у участника закупки собственного опыта по вводу в эксплуатацию в качестве генерального подрядчика объектов капитального строительства, не являющихся объектами капитального строительства жилищного назначения.

В случаях, если представленные сведения и документы подтверждают наличие у участника закупки собственного опыта по вводу в эксплуатацию объектов капитального строительства жилищного назначения в качестве генерального подрядчика за последние два года, предшествующие дате окончания срока подачи заявок на участие в конкурсе, то заявке присваивается:

1) Максимальная оценка, составляющая 40 баллов, если:

- среди представленных объектов имеется объект, находящийся на территории города Москвы, общая площадь которого составляет не менее, чем общая площадь объекта капитального строительства, по которому проводится закупочная процедура;

2) 30 баллов, если:

- среди представленных объектов имеется объект, находящийся на территории города Москвы, общая площадь которого составляет менее, чем

общая площадь объекта капитального строительства, по которому проводится закупочная процедура;

3) 20 баллов, если:

- все представленные объекты находятся не на территории города Москвы и среди них имеется объект, общая площадь которого составляет не менее, чем общая площадь объекта капитального строительства, по которому проводится закупочная процедура;

4) 10 баллов, если:

- все представленные объекты находятся не на территории города Москвы и общая площадь каждого из них составляет менее, чем общая площадь объекта капитального строительства, по которому проводится закупочная процедура.

В соответствии с установленным порядком оценки, участник закупки, имеющий опыт строительства в других регионах, в том числе, если общая площадь построенных им зданий больше, чем у другого участника закупки, имеющего опыт строительства на территории города Москвы, получает меньшее количество баллов, что приводит к ограничению прав участников Конкурса, имеющих опыт работы, связанный с предметом договора, в иных субъектах Российской Федерации.

Вместе с тем, выполнение работ на определенной территории не подтверждает более сложный характер строительства таких работ и не является показателем наибольшей квалификации участника Конкурса по строительству в сравнении с опытом работ на других территориях.

Кроме того, согласно установленному в Документации порядку оценки заявок на участие в Конкурсе учитывается строительство исключительно объектов жилищного назначения.

Объекты жилищного назначения и нежилого назначения входят в группу «Жилищно-гражданское строительство». При выполнении работ по организации строительства объектов жилищного назначения и нежилого назначения требуется наличие выданного саморегулируемой организацией в области строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства в порядке, установленном Градостроительным кодексом Российской Федерации, свидетельства о допуске к видам работ:

33. Работы по организации строительства, реконструкции и капитального ремонта привлекаемым застройщиком или заказчиком на основании договора юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем (генеральным подрядчиком):

33.3 Жилищно-гражданское строительство.

Учитывая изложенное, в соответствии с установленным порядком оценки заявок на участие в Конкурсе необоснованно ограничена возможность участия в Конкурсе лиц, имеющих опыт по вводу в эксплуатацию объектов капитального строительства, в том числе нежилого назначения.

Учитывая изложенное, в нарушение пунктов 12, 13 части 10 статьи 4 Закона о закупках, Заказчиком в Документации не установлены надлежащим образом порядок оценки и сопоставления заявок на участие в Конкурсе.

Указанные действия Заказчика содержат признаки состава административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена частью 7 статьи 7.32.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

4. Пунктом 9 части 10 статьи 4 Закона о закупках установлено, что в документации о закупке должны быть указаны требования к участникам закупки и перечень документов, представляемых участниками закупки для подтверждения их соответствия установленным требованиям.

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются принципом равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

Аналогичный принцип установлен в пункте 1.3 Положения о закупках.

Согласно пункту 7.9 Информационной карты Документации участник имеет право привлекать субподрядчиков по согласованию с Заказчиком.

Вместе с тем, возможность привлечения субподрядчиков зависит от волеизъявления Заказчика, что ограничивает количество участников Запроса котировок.

В соответствии с пунктом 6.1 Документации при рассмотрении заявок на участие в конкурсе участник закупки, подавший заявку, не допускается Закупочной комиссией к участию в конкурсе в случае непредставления обязательных документов либо наличия в таких документах недостоверных сведений.

Согласно пункту 7.7.2.3. Информационной карты Документации участнику необходимо подтвердить в составе заявки наличие ежегодной выручки за 2013, 2014 и 2015 годы не менее, чем 50% от начальной (максимальной) цены договора (строка 2110 формы № 2 «Отчёт о прибылях и убытках (финансовых результатах)»).

Вместе с тем, установление в качестве допуска данного дополнительного требования к участникам закупки ограничивает количество участников.

Указанные действия Заказчика противоречат пункту 1.3 Положения о закупке, пункту 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках и нарушают часть 1 статьи 2 Закона о закупках.

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

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу <...> от б/д б/н на действия (бездействие) заказчика Казенное предприятие города Москвы «Управление гражданского строительства» при проведении открытых конкурсов на право заключения договора на оказание услуг и выполнение работ по завершению проектирования, строительству и вводу в эксплуатацию Объекта под «ключ»: жилой дом по адресу: <...> (с инженерной подготовкой территории со сносом зданий жилых домов по адресу: Кастанаевская ул., д. 61, корп. 1, Кастанаевская ул., д. 61, корп. 2, Кастанаевская ул., д. 63, корп. 1) (извещение № 31603923209) обоснованной.

2. Признать КП «УГС» нарушившим часть 1 статьи 2, пункт 3 части 9, пункты 1, 9, 12, 13 части 10 статьи 4 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

3. Обязательное для исполнения предписание, направленное на устранение выявленных нарушений, не выдавать в связи с тем, что данная закупочная процедура отменена.

4. Передать соответствующему должностному лицу Управления контроля размещения государственного заказа ФАС России материалы дела от 11.08.2016 № 223ФЗ-430/16 для рассмотрения вопроса о возбуждении дел об административных правонарушениях.