

РЕШЕНИЕ

по результатам рассмотрения жалобы 08/18.1/17-ТР

Резолютивная часть решения оглашена 15 марта 2017 года.

Полный текст решения изготовлен 17 марта 2017 года.

г.Псков

Комиссия по рассмотрению жалоб в порядке, предусмотренном статьей 18.1 Федерального закона от 27.06.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции), Управления Федеральной антимонопольной службы по Псковской области (далее - Комиссия Псковского УФАС России) в составе:

Председателя Комиссии – заместителя руководителя начальника отдела товарных рынков и естественных монополий Псковского УФАС России «...», членов Комиссии: заместителя начальника отдела товарных рынков и естественных монополий Псковского УФАС России «...», главного специалиста - эксперта отдела товарных рынков и естественных монополий Псковского УФАС России «...»,

в присутствии представителя организатора торгов – «...» по доверенности № 8 от 15.03.2017,

в присутствии законного представителя заявителя – директора ООО ЧОО «Защита и безопасность» «...» (Приказ № 16-к от 18.02.2013),

рассмотрев жалобу на действия организатора торгов – «...» при проведении открытого запроса предложений на оказание услуг по охране объекта для нужд Государственного автономного учреждения Псковской области «Дирекция спортивных сооружений» (извещение на официальном интернет-сайте <http://zakupki.gov.ru> № 31704826560),

УСТАНОВИЛА:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Псковской области поступила жалоба Общества с ограниченной ответственностью «...» (далее - Заявитель) (Вх. № 135з от 09.03.2017) на действия организатора торгов – «...» (далее – организатор торгов) при проведении открытого запроса предложений на оказание услуг по охране объекта для нужд «...» (извещение на официальном интернет-сайте <http://zakupki.gov.ru> № 31704826560).

Жалоба подана в срок, установленный частью 5 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, подготовлена в соответствии с требованиями статьи 18.1 данного Закона, в связи с чем подлежит принятию к рассмотрению Псковским УФАС России.

Псковское УФАС России, рассмотрев представленную жалобу и документы, в соответствии с частью 6 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, признало их достаточными для принятия жалобы к рассмотрению.

В связи с рассмотрением жалобы, Псковским УФАС России на основании части 11 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции организатору торгов было направлено уведомление № 699/ДН от 10.03.2017 о приостановлении торгов до рассмотрения жалобы по существу.

Информация о поступлении жалобы размещена на официальном сайте Псковского УФАС России: <http://pskov.fas.gov.ru/>.

Заявитель обжалует следующие действия организатора торгов:

- необоснованный отказ в допуске заявки на участие в запросе предложений.

По мнению Заявителя, отсутствие скрепления печатью страниц 85-84 заявки не является основанием для отклонения в связи с тем, что указанные страницы являются выпиской из ЕГРЮЛ, заверенной нотариусом. Кроме того Заявитель полагает, что истечение срока действия предоставленного удостоверения также не может являться основанием для отклонения ввиду указания на необходимость его представления только в Техническом задании, а не в требованиях к содержанию, форме, оформлению и составу заявки.

Организатор торгов не согласился с доводами, изложенными в жалобе.

Изучив материалы жалобы, заслушав пояснения представителей Организатора торгов, Заявителя, участвующих в рассмотрении жалобы, Комиссия Псковского УФАС России приходит к следующим выводам:

Организатором запроса предложений является «...», которое при закупке товаров, работ, услуг руководствуется Федеральным законом от 18.06.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» и Положением о закупках товаров, работ, услуг, утвержденным решением Наблюдательного совета Учреждения (протокол № 9 от 19.12.2013) (далее – Положение).

22.02.2017 на официальном интернет-сайте <http://zakupki.gov.ru> было опубликовано извещение № 31704826560 открытого запроса предложений на оказание услуг по охране объекта. Дата окончания подачи заявок - 03.03.2017 в 17:00, дата подведения итогов - 07.03.2017 в 12:00. Начальная (максимальная) цена предмета закупки – 1 602 554,00 руб.

28.02.2017 на официальном интернет-сайте <http://zakupki.gov.ru> была опубликована новая редакция извещения № 31704826560, при этом срок окончания подачи заявок, а также срок подведения итогов закупочной процедуры остались неизменными.

Согласно Журналу регистрации поступления заявок на участие в запросе предложений, было подано четыре заявки на участие:

- ООО ЧОО «М» с ценой 1 370 304 руб.;
- ООО ЧОО «З» с ценой 1 261 440 руб.;
- ООО ЧОО «Д» с ценой 1 312 368 руб.;
- ООО ЧОО «Р» с ценой 1 435 000 руб.

Согласно Протоколу рассмотрения заявок № 1 от 06.03.2017 к участию в запросе предложений допущено три заявки, победителем признано ООО ЧОО «Д» с ценой 1 312 368 руб.

Комиссия считает, что доводы, изложенные в жалобе, являются обоснованными в связи с нижеизложенным.

В соответствии с п. 3.1 Положения положение – это документ, который регламентирует закупочную деятельность Учреждения и

содержит требования к закупке, в том числе порядок подготовки и проведение процедур закупки и условия их применения, порядок заключения и исполнения договоров, а также иные требования, связанные с обеспечением закупки.

В соответствии с п. 6.21 Положения способ закупки для каждого случая утверждается приказом директора или должностным лицом, исполняющим обязанности директора.

22.02.2017 Директором «...» была утверждена документация для проведения открытого запроса предложений на оказание услуг по охране объекта для нужд «...», находящегося по адресу: 180559, Псковская область, Псковский район, Завеличенская волость, дер. Борисовичи (далее – документация).

Согласно п. 1.3 документации установлен перечень документов, входящих в состав заявки, а также требования, предъявляемые к содержанию, форме, оформлению и составу заявки на участие в запросе предложений. Согласно п. 1.3.5 все документы, входящие в состав заявки, должны быть подписаны уполномоченным лицом участника запроса предложений.

Однако, согласно п. 1.9.2 документации при предоставлении заявки, участник должен соблюсти следующие необходимые требования:

а) каждый документ, входящий в заявку, должен быть подписан лицом, имеющим право действовать от имени Участника без доверенности. Указанное лицо вправе делегировать свои полномочия иному лицу на основании доверенности. В последнем случае копия доверенности прикладывается к заявке;

б) каждый документ, входящий в состав заявки, должен быть скреплен печатью Участника;

в) должна быть проведена нумерация всех без исключения страниц заявки;

г) заявка должна быть запечатана в конверт, с надписью «Заявка на участие в запросе предложений» с указанием предмета Запроса предложений.

Комиссия приходит к выводу, что требования к оформлению установлены в п. 1.3. документации, часть требований установлена в п. 1.9.2 документации, то есть п. 1.3 документации не содержит требования о необходимости скрепления печатью всех без исключения страниц.

Одним из требований к заявке является скрепление каждого документа печатью участника. Однако, в соответствии с Федеральным законом от 06.04.2015 № 82-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены обязательности печати хозяйственных обществ» наличие печати у организации не является ее обязанностью, а является правом.

В соответствии с п. 1.14.4.1 документации в рамках отбора Комиссия проверяет поданные заявки на соответствие установленным требованиям и условиям документации о закупке, в частности на:

- правильность оформления заявки на участие в запросе предложений, в том числе наличие всех необходимых документов, и их соответствие требованиям настоящей документации о запросе предложений;

- соответствие технического предложения требованиям настоящей документации о запросе предложений;

- не превышение цены заявок на участие в запросе предложений над начальной (максимальной) стоимостью договора, указанной в документации о запросе предложений.

Перечень оснований для не допуска заявки к участию в запросе предложений является исчерпывающим, содержащим одно из оснований для отклонения заявки – неправильность ее оформления (п. 1.14.4.1).

Таким образом, Комиссия Псковского УФАС России приходит к выводу о наличии в документации противоречий, которые ввели или могли ввести в заблуждение участников открытого запроса предложений о правильности оформления заявки на участие, так как разделы документации, касающиеся именно оформления заявки, прямо противоречат друг другу.

Согласно заявке Заявителя, документ, на двух листах которого отсутствовала печать организации, представляет собой Памятку по предотвращению террористических актов, утвержденную директором ООО ЧОО «З». На страницах 85-86 представленной на участие заявки отсутствует оригинал оттиска печати, в свою очередь, на указанных страницах присутствует копия оттиска печати организации, что позволяет сделать вывод о формальности причины отклонения заявки ввиду отсутствия оригинала печати на двух страницах.

Учитывая вышеизложенное, Комиссия приходит к выводу, что те или иные технические требования к оформлению документации (в случае доказанности их допущения) не могут быть квалифицированы как нарушение порядка оформления и подачи заявки, установленных документацией, и не могут являться основанием для отказа на участие в запросе предложений, так как не могут повлиять на содержание заявки, полноту представления обязательных документов к заявке и не свидетельствуют о недостоверности представленных в составе заявки документов.

В соответствии с п. 1.4.1 документации описание участниками оказываемых услуг должно быть подготовлено по форме № 5 (раздел 4), в соответствии с условиями раздела 2 «Техническое задание». Заказчик вправе отклонить заявку, если форма 5 будет оформлена с нарушением указанных требований.

В соответствии с п. 1.4.2 документации к заполненной форме 5 должны быть приложены документы (копии), свидетельствующие о соответствии выполнения работы, оказания услуги требованиям Заказчика (сертификаты, свидетельства, аттестаты, страховые полисы и т.д.).

Однако разделом 2 документации не установлены требования к заполнению формы № 5, а также инструкция по подготовке формы № 5.

На основании изложенного, Комиссия приходит к выводу о том, что в документации открытого запроса предложений отсутствовала инструкция по заполнению формы № 5.

В свою очередь, согласно п. 1.4.1 документации заявка подлежит отклонению в случае неправильности заполнения формы 5 или заполнения названной формы с нарушением требований, также не установлен исчерпывающий перечень документов, которые необходимо приложить к названной форме. В документации указывается только «сертификаты, свидетельства, аттестаты, страховые полисы и т.д.».

Заявка ООО ЧОО «З» была отклонена на основании п. 2.1 документации в связи с истекшим сроком действия удостоверения частного

охранника, несмотря на то, что содержала в своем составе форму № 5, а также удостоверения частных охранников (требования относительно которых документацией установлены не были).

Вместе с тем, как указывалось ранее, Техническое задание и требования, предъявляемые к его заполнению, а также перечень необходимых к приложению в составе заявки документов, документацией о закупке не установлены. В связи с чем, отклонение по указанному основанию является неправомерным.

Таким образом, Комиссия Псковского УФАС России приходит к выводу, что организатор торгов, не указав конкретных требований к заполнению формы 5, не включив в документацию инструкции по ее заполнению, не установив исчерпывающий перечень прилагаемых документов, отказал в допуске заявке ООО ЧОО «Защита и безопасность» к участию, что привело к ограничению конкуренции и созданию преимуществ определенным хозяйствующим субъектам, нарушило права и законные интересы участников, а также повлияло на возможность допуска и участия в открытом запросе предложений.

Отказ организатора торгов в допуске заявки ООО ЧОО «З» к участию в запросе предложений основывается на сугубо формальном подходе к рассмотрению заявок на участие и не отвечает основным принципам Федерального закона от 18.06.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

Также следует отметить, что согласно извещению на официальном интернет-сайте <http://zakupki.gov.ru> № 31704826560 дата подведения итогов была назначена на 07.03.2017 на 12.00. Организатором торгов 06.03.2017 был составлен Протокол рассмотрения заявок, который фактически подменил собой Протокол подведения итогов, так как содержал выводы о заключении договора с лицом, предложившим наилучшие условия. Изменения в сроки подведения итогов Организатором торгов не вносились, информация в ЕИС не размещалась, в связи с чем Комиссия Псковского УФАС России приходит к выводу о нарушении п. 1.15.2 документации.

Указанные нарушения, допущенные организатором торгов, не соответствует положениям п. 1.14.3 документации, согласно которому оценка и сопоставление заявок осуществляется комиссией в целях выявления лучших условий исполнения договора, а также могут привести к нарушению основных целей и принципов, установленных ст. 1 Федерального закона от 18.06.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

Комиссия Псковского УФАС России в соответствии с частью 17 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции рассмотрела жалобу с учетом иных выявленных нарушений, а именно:

Заявка ООО ЧОО «М» была признана соответствующей и допущена Организатором торгов до участия в запросе предложений.

Согласно пп. и) п. 1.3.4 документации в составе заявки на участие необходимо представить копию действующей лицензии.

Вместе с тем, в составе заявки ООО ЧОО «М» представлена копия лицензии на осуществление охранной деятельности совершенно иного юридического лица ООО «ОО «М».

Данный факт не был оценен комиссией Организатора торгов, заявка также не была отклонена на основании несоответствия представленных документов требованиям закупочной документации (пп. а п. 1.14.4.1 документации).

Заявка ООО ЧОО «Д» была признана соответствующей и допущена Организатором торгов до участия в запросе предложений, принято решение о заключении договора с ООО ЧОО «Д».

Согласно пп. к) п. 1.3.4 документации в составе заявки необходимо было приложить копии не менее трех договоров, подтверждающих опыт работы на объектах с большим скоплением людей и повышенной опасности.

Период выполнения аналогичных договоров 2013-2016 гг. В составе заявки ООО ЧОО «Д» представлен договор № 17-01-28 от 27.01.2017, заключенный с АО «ОЭЗ ППТ «М». Срок заключения и исполнения указанного договора выходит за временные рамки, установленные документацией, однако данный факт также не нашел своего отражения в Протоколе рассмотрения заявок от 06.03.2017.

Заявка ООО ЧОО «Р» была признана соответствующей и допущена Организатором торгов до участия в запросе предложений.

Согласно пп. е) п. 1.3.4 документации в составе заявки необходимо было представить коммерческое предложение по форме № 2 раздела 4 – в соответствии с требованиями Технического задания.

В составе заявки ООО ЧОО «Р» представлено девять коммерческих предложений (Исх. № 030 от 03.03.2017), за одним исходящим номером, с идентичной нумерацией страницы – «37». Указанные коммерческие предложения имели ценовой диапазон от 1 600 000 – 1 350 000 рублей. Таким образом, не представляется возможным сделать вывод об основных критериях, по которым комиссия Организатора торгов выбрала то или иное ценовое предложение, а также о направленности представления девяти ценовых предложений в составе заявки.

Кроме того, согласно п. 1.16.2 документации договор подписывается сторонами в течение пяти рабочих дней со дня подписания Протокола подведения итогов.

В соответствии с п. 15.4 раздела 5 Положения о закупках договор подписывается сторонами в срок согласно достигнутой договоренности.

Таким образом, договоры по итогам проведения закупок заключались в срок, не соответствующий сроку, закрепленному в ст. 18.1 Закона о защите конкуренции, предусмотренному для возможности обжалования действий организатора торгов, конкурсной комиссии, оператора электронной площадки.

В Определении Верховного суда Российской Федерации от 02.02.2016 № 309-КГ15-14384 сделан вывод о том, что установление заказчиком в Положении о закупке срока на заключение договора менее чем 10-ть календарных дней исключает фактическую возможность административного обжалования действий (бездействия) заказчика и противоречит положениям части 10 статьи 3 Закона о закупках и части 4 статьи 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции». Согласно части 4 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции обжалование действий (бездействия) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии в антимонопольный орган в порядке, установленном названной статьей, допускается не позднее десяти дней со дня подведения итогов торгов либо в случае, если предусмотрено размещение результатов торгов на сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», со дня такого размещения.

При этом Положение о закупках должно соответствовать требованиям, установленным Законом о закупках и Законом о защите конкуренции, в соответствии с которыми порядок заключения договоров направлен на обеспечение участникам закупки возможности реализации их права на обжалование действий заказчика (организатора торгов) в антимонопольный орган в процедуре, установленной статьей 18.1 Закона о защите конкуренции и частью 10 статьи 3 Закона о закупках.

Частями 18, 19 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции предусмотрено, что со дня направления уведомления, предусмотренного частью 11 названной статьи, торги приостанавливаются до рассмотрения жалобы на действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии по существу. В случае принятия жалобы к рассмотрению организатор торгов, которому в порядке, установленном частью 11 названной статьи, направлено уведомление, не вправе заключать договор до принятия антимонопольным органом решения по жалобе. Договор, заключенный с нарушением данного требования, является ничтожным.

Следовательно, установление в положении о закупках срока заключения договора по результатам закупки, не учитывающего закрепленной в Законе о закупке и Законе о защите конкуренции процедуры административного контроля со стороны антимонопольного органа, фактически исключает применение оперативных мер, предусмотренных статьей 18.1 Закона о защите конкуренции, лишает обращение с жалобой какого-либо юридического смысла, а потому направлено против прав участников закупки.

Разрабатываемое участником закупки положение о закупках не должно вступать в противоречие с Законом о защите конкуренции в соответствующей части, а, напротив, призвано обеспечивать реализацию права на защиту в административном порядке путем установления соответствующего порядка заключения договоров по результатам торгов.

Сокращение либо исключение указанного срока направлено на снижение эффективности защиты гражданских прав.

Руководствуясь частью 20 статьи 18.1 и пунктом 3.1 части 1 статьи 23 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006 «О защите конкуренции», Комиссия Псковского УФАС России,

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу Общества с ограниченной ответственностью Частная охранная организация «З» обоснованной.
2. Выдать обязательное для исполнения предписание об аннулировании торгов, а также о внесении изменений в Положение о закупках товаров, работ, услуг, утвержденным решением Наблюдательного совета Учреждения (протокол № 9 от 19.12.2013).
3. Рассмотреть вопрос о привлечении виновных лиц к административной ответственности по ст. 7.32.3 КоАП РФ.
4. Передать материалы жалобы должностному лицу Управления Федеральной антимонопольной службы по Псковской области для рассмотрения вопроса о возбуждении дела по ст. 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Председатель Комиссии:

Члены Комиссии:

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