

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ АРБИТРАЖНЫЙ СУД
ПОВОЛЖСКОГО ОКРУГА

420066, Республика Татарстан, г. Казань, ул. Правосудия, д. 2, тел. (843) 235-21-61
<http://faspo.arbitr.ru> e-mail: info@faspo.arbitr.ru

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
арбитражного суда кассационной инстанции

г. Казань

Дело № А72-4210/2012

25 декабря 2012 года

Федеральный арбитражный суд Поволжского округа в составе:
председательствующего судьи <>

в отсутствие:

лиц, участвующих в деле, извещенных надлежащим образом,
рассмотрев в открытом судебном заседании кассационную жалобу Управления
Федеральной антимонопольной службы по Ульяновской области, г. Ульяновск,
на решение Арбитражного суда Ульяновской области от 28.06.2012 (судья <>.) и
постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 10.09.2012
(председательствующий судья <>., судьи <>.)

по делу № А72-4210/2012

по заявлению Главного управления Министерства Российской Федерации по
делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации
последствий стихийных бедствий по Ульяновской области, г. Ульяновск, о
признании незаконными решения и предписания Управления Федеральной
антимонопольной службы по Ульяновской области, г. Ульяновск, с участием
заинтересованных лиц – общества с ограниченной ответственностью
«Строительная компания «Клеймо мастера», г. Ульяновск, закрытого акционерного
общества «Гипростроймост», г. Ульяновск, Приволжского регионального центра по
делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации
последствий стихийных бедствий, г. Нижний Новгород,

УСТАНОВИЛ:

Главное управление Министерства Российской Федерации по делам
гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий
стихийных бедствий по Ульяновской области (далее – Управление) обратилось в
Арбитражный суд Ульяновской области с заявлением о признании незаконным
решения Управления Федеральной антимонопольной службы по Ульяновской
области (далее – Антимонопольный орган) от 02.05.2012 по делу № 8596/03-2012 и
недействительным предписания Антимонопольного органа от 02.05.2012 № 56 по
тому же делу.

Заявление мотивировано следующими обстоятельствами: участникам
правомерно отказано в допуске к аукциону, поскольку ими в заявке не указаны
характеристики предлагаемых материалов, подлежащих использованию при
выполнении работ, заявка содержит предусмотренные законом сведения не в
полном объеме, участники правомерно не были допущены к участию в аукционе,
Управлением произведено повторное размещение заказа.

Антимонопольный орган в отзыве на заявление также просил отказать в
удовлетворении требований, поскольку дело рассмотрено на основании жалоб
участников, не допущенных к аукциону, заявки не допущенных участников

содержали характеристики, предусмотренные аукционной документацией, законодательство не предусматривает обязательной оценки всех заявок, поданных для участия в аукционе, на момент размещения повторного заказа Управление было уведомлено о рассмотрении Антимонопольным органом жалобы по первоначальному аукциону, жалоба подлежит рассмотрению в отношении каждого размещения заказа, по результатам камеральной проверки Управлению выдано предписание об аннулировании повторного размещения заказа.

Определением суда от 24.05.2012 к участию в рассмотрении дела в качестве заинтересованных лиц привлечены общество с ограниченной ответственностью «Строительная компания «Клеймо мастера», закрытое акционерное общество «Гипростроймост», Приволжский региональный центр по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее – Приволжский региональный центр).

Общество с ограниченной ответственностью «Строительная компания «Клеймо мастера» в отзыве на заявление просило отказать в удовлетворении требований Управления, поскольку первая часть заявки общества соответствовала требованиям аукционной документации, протокол аукционной комиссии не содержит обоснованности отказа в допуске к участию в аукционе, отказом в допуске нарушены права общества.

Приволжский региональный центр в отзыве на заявление поддержал требования Управления, указав, что о поступивших жалобах региональный центр Антимонопольным органом не уведомлялся.

Решением Арбитражного суда Ульяновской области от 28.06.2012 заявление удовлетворено.

Решение суда первой инстанции мотивировано следующими обстоятельствами: при размещении заказа заказчиком сделано прямое указание на вид используемого при выполнении работ материала, аукционная документация содержит требования к характеристикам товаров с указанием на товарные знаки или их эквивалент, в заявках не допущенных к аукциону участников не содержатся характеристики предлагаемых при выполнении работ материалов, заявки содержат сведения не в полном объёме, что является безусловным основанием для отказа в допуске к аукциону, объём предложений по заявкам № 5 и № 7 не соответствуют видам и объёмам работ в техническом задании, фактически заказ был размещён не Управлением, а Приволжским региональным центром, не привлечённым к рассмотрению антимонопольного дела, признание незаконным решения Антимонопольного органа влечёт признание недействительным выданного на его основании предписания.

Постановлением Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 10.09.2012 решение суда первой инстанции от 28.06.2012 оставлено без изменения.

В обоснование принятого по делу судебного акта апелляционный суд признал ошибочными выводы суда первой инстанции об отсутствии нарушений в действиях аукционной комиссии, указав, что это не привело к принятию незаконного судебного акта, поскольку дело рассмотрено Антимонопольным органом без привлечения государственного заказчика, Управление размещало заказ по доверенности.

Не согласившись с выводами судебных инстанций, Антимонопольный орган обратился в Федеральный арбитражный суд Поволжского округа с кассационной жалобой, в которой просит состоявшиеся судебные акты отменить и принять по делу новый судебный акт.

В обоснование поданной по делу кассационной жалобы Антимонопольный орган ссылается на неправильное применение судебными инстанциями норм

материального и процессуального права, несоответствие выводов судов установленным по делу обстоятельствам. Судебными инстанциями не учтено следующее: вывод суда первой инстанции о несоответствии заявок аукционной документации является неправомерным, заявки содержали технические характеристики, предусмотренные аукционной документацией, апелляционным судом не дана оценка данным доводам Антимонопольного органа, Управление доверенностью было уполномочено выступать в качестве государственного заказчика, согласно извещению о размещении заказа заказчиком является Управление, аукционная документация утверждена начальником Управления, Управление в отзыве на кассационную жалобу просило оставить обжалованные судебные акты без изменения, поскольку Антимонопольным органом нарушен регламент рассмотрения жалобы, государственным заказчиком является соответствующий государственный орган, актами Антимонопольного органа нарушены права Приволжского регионального центра, являющегося государственным заказчиком.

В соответствии со статьями 156, 284 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации кассационная жалоба рассмотрена судебной коллегией в отсутствие представителей участвующих в деле лиц, извещенных надлежащим образом о времени и месте рассмотрения дела.

Проверив законность обжалованных по делу судебных актов, правильность применения норм материального и процессуального права в пределах, установленных статьей 286 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, обсудив доводы кассационной жалобы Антимонопольного органа, отзыва Управления на кассационную жалобу, судебная коллегия кассационной инстанции находит поданную по делу кассационную жалобу подлежащей удовлетворению, исходя из нижеследующего.

В соответствии с материалами дела 23.03.2012 на официальном сайте Российской Федерации для размещения информации о размещении заказов www.zakupki.gov.ru размещены за номером 0368100001112000007 извещение о проведении открытого аукциона в электронной форме на право заключения государственного контракта на выполнение строительно-монтажных работ по объекту: «Реконструкция пожарной части № 4 в Ульяновской области, г. Ульяновск, (4ПЧ ФПС ФГКУ «5 отряд ФПС по Ульяновской области»)», и документация об открытом аукционе в электронной форме.

В соответствии с извещением заказчиком является Управление.

Согласно протоколу от 17.04.2012 на участие в открытом аукционе в электронной форме подано 8 заявок, которым оператором электронной площадки присвоены порядковые номера № 1-8 соответственно. В соответствии с данным протоколом участникам размещения заказа, подавшим заявки под номерами 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 отказано в допуске к участию в указанном открытом аукционе в электронной форме на основании пункта 1 части 4 статьи 41.9 Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о размещении заказов).

Подавшие заявки на участие в аукционе лица (общество с ограниченной ответственностью «Строительная компания «Клеймо мастера» и общество с ограниченной ответственностью Строительно-проектная компания») обратились с соответствующими жалобами на действия аукционной комиссии в Антимонопольный орган, на основании которых было возбуждено дело № 8596/03-2012.

По результатам рассмотрения указанного дела Антимонопольным органом

02.05.2012 вынесено решение по делу № 8596/03-2012, в соответствии с которым удовлетворены жалобы заявителей, в действиях единой нарушения частей 5, 6 статьи 41.9 Закона о размещении заказов, в обязанность аукционной комиссии в лице заказчика вменено устранение допущенных нарушений путём отмены протокола от 17.04.2012 и проведения рассмотрения первых частей заявок повторно.

В тот же день Антимонопольный орган выдал предписание № 56, которым обязал аукционную комиссию в лице Главного управления МЧС России по Ульяновской области устранить выявленные нарушения Закона № 94-ФЗ путем отмены протокола рассмотрения первых частей заявок от 17.04.2012 и проведения процедуры рассмотрения первых частей заявок повторно.

Несогласие с указанными актами Антимонопольного органа послужило основанием для обращения Управления в суд с требованиями по настоящему делу.

Удовлетворяя требования Управления, судебные инстанции исходили из несоответствия оспариваемых ненормативных актов антимонопольного органа действующему законодательству и нарушению данными актами прав и интересов Управления.

Апелляционный суд, повторно рассматривая дело по существу требования, установил ошибочность выводов суда первой инстанции о правомерности действий аукционной комиссии по отказу в допуске к участию в открытом аукционе в электронной форме на основании пункта 1 части 4 статьи 41.9 Закона о размещении заказов участникам размещения заказа.

При этом апелляционный суд исходил из отсутствия в протоколе рассмотрения первых частей заявок участников размещения заказа под порядковыми номерами 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 от 17.04.2012 сведений о конкретных положениях первых частей заявок, которые не соответствуют требованиям аукционной документации, а также положений документации, которые не соответствуют указанные заявки. Данное обстоятельство не оспаривается Управлением.

Указанное позволило апелляционному суду сделать вывод о том, что Антимонопольный орган правомерно установил в действиях аукционной комиссии нарушение части 6 статьи 41.9 Закона о размещении заказов. Данный вывод апелляционного суда не оспаривается участвующими в деле лицами в кассационной инстанции.

В то же время апелляционный суд указал, что данный ошибочный вывод не привёл к принятию незаконного судебного акта, поскольку Антимонопольным органом при вынесении оспариваемого решения допущены процедурные (процессуальные) нарушения, влекущие отмену ненормативного акта Антимонопольного органа, поскольку оспариваемыми в рамках настоящего дела актами антимонопольного органа нарушаются права и законные интересы Приволжского регионального центра, на Управление необоснованно возложены обязанности лица, совершившего действия по размещению государственного заказа.

При этом апелляционный суд исходил из следующего.

Частью 1 статьи 60 Закона о размещении заказов установлено, что после подачи жалобы на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации, оператора электронной площадки, конкурсной, аукционной или котировочной комиссии и принятия её к рассмотрению уполномоченные на осуществление контроля в сфере размещения заказов федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления в течение двух рабочих дней после дня поступления жалобы размещают на официальном сайте

информацию о поступлении жалобы и ее содержании, в случае проведения закрытого конкурса или закрытого аукциона направляют всем заинтересованным участникам размещения заказа уведомления о поступлении жалобы и ее содержании, а также сообщают участнику размещения заказа, подавшему жалобу, заказчику, оператору электронной площадки, в уполномоченный орган, специализированную организацию, конкурсную, аукционную или котировочную комиссию, действия (бездействие) которых обжалуются, о месте и времени рассмотрения такой жалобы.

Приказом Федеральной антимонопольной службы от 14.11.2007 № 379 утвержден Административный регламент Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по рассмотрению жалоб на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации, конкурсной, аукционной или котировочной комиссии при размещении заказа на поставку товара, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

В соответствии с пунктом 3.17 Административного регламента после подачи жалобы на действия заказчика антимонопольный орган в течение двух рабочих дней после дня поступления жалобы размещает на официальном сайте в сети Интернет для размещения информации о размещении заказов, на котором размещено извещение о проведении торгов, запроса котировок, являющихся предметом жалобы, информацию о поступлении жалобы и ее содержании, а также сообщает заявителю и заказчику, действия которых обжалуются, о месте и времени рассмотрения такой жалобы.

В соответствии с частью 1 статьи 4 Закона о государственных закупках государственными заказчиками, муниципальными заказчиками могут выступать соответственно государственные органы (в том числе органы государственной власти), органы управления государственными внебюджетными фондами, органы местного самоуправления, а также бюджетные учреждения, иные получатели средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации или местных бюджетов при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг за счет бюджетных средств и внебюджетных источников финансирования.

В соответствии с пунктом 1 статьи 9 Закона о государственных закупках под гражданско-правовым договором бюджетного учреждения на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг в целях настоящего Федерального закона понимается договор, заключаемый от имени бюджетного учреждения.

Статьей 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что получателем бюджетных средств (получателем средств соответствующего бюджета) является орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, находящееся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств бюджетное учреждение, имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств за счет средств соответствующего бюджета, если иное не установлено настоящим Кодексом.

Исходя из пункта 1 раздела III документации об открытом аукционе (информационная карта аукциона) «Наименование государственного заказчика», пункта 1.5 раздела V этой же документации (техническая часть документации об аукционе), раздела IV этой же документации (проект государственного контракта), судебные инстанции установили, что государственным заказчиком является Приволжский региональный центр. Управление при размещении заказа

действовало от имени Приволжского регионального центра по доверенности от 21.12.2011 № 17.

Антимонопольным органом Приволжский региональный центр как государственный заказчик о поступлении жалоб извещён не был, о рассмотрении дела уведомлен не был, к участию в рассмотрении антимонопольного дела, по результатам которого выданы оспариваемые решение и предписание, не привлечён.

По мнению апелляционного суда, принятое Антимонопольным органом решение и выданное предписание прямо затрагивает права и обязанности данного лица.

Поскольку Законом о размещении заказов и Административным регламентом установлена обязанность антимонопольного органа уведомить государственного заказчика о месте и времени рассмотрения жалобы, принятие Антимонопольным органом оспариваемого решения в отсутствие представителя государственного заказчика, не извещенного надлежащим образом о рассмотрении жалоб, нарушает установленные Законом о размещении заказов права и законные интересы государственного заказчика.

Указанные обстоятельства послужило основанием для выводов апелляционного суда о наличии оснований для удовлетворения поданного по делу заявления.

В то же время устанавливая наличие нарушений процедуры рассмотрения дела Антимонопольным органом, и приходя к выводу о наличии оснований для удовлетворения заявления Управления, судами не было учтено следующее.

Предметом рассмотрения Антимонопольного органа являлись жалобы лиц, подавших заявки на участие в открытом аукционе в электронной форме, на действия Управления, выразившиеся в не допуске данных лиц к участию в аукционе.

Как указано выше, в соответствии с размещённым в сети Интернет извещением, заказчиком проведения аукциона является Управление.

Документация об открытом аукционе в электронной форме утверждена начальником Управления.

Протокол рассмотрения первых частей заявок на участие в открытом аукционе в электронной форме, в соответствии с которым лицам, подавшим заявки на участие в аукционе, отказано в допуске к участию в аукционе, подписан членами аукционной комиссии, формируемой Управлением.

Указанные обстоятельства свидетельствуют о том, что фактически в рамках антимонопольного дела рассматривались действия сформированной Управлением аукционной комиссии по не допуску к участию в аукционе лиц, подавших заявки на такое участие.

При данных обстоятельствах выводы судов, как первой, так и апелляционной инстанций о нарушении Антимонопольным органом при рассмотрении антимонопольного дела законных прав и интересов Приволжского регионального центра нельзя признать законными и обоснованными.

Какие-либо действия Приволжского регионального центра как генерального заказчика Антимонопольным органом не рассматривались.

Кроме того, судебными инстанциями не учтены предоставленные Управлению Приволжским региональным центром в соответствии с доверенностью от 21.12.2011 № 17 полномочия.

Приволжский региональный центр в соответствии с указанной доверенностью наделил Управление правом осуществлять функции государственного заказчика по реконструкции объектов, правом на разработку и утверждение технического задания, аукционной документации, проведение аукциона, заключение государственного контракта, исполнение обязанностей государственного

заказчика.

Поскольку Управление было наделено всеми функциями государственного заказчика, нарушение антимонопольного законодательства установлено Антимонопольным органом в действиях аукционной комиссии, сформированной Управлением, выводы судебных инстанций о необходимости привлечения к рассмотрению антимонопольного дела Приволжского регионального центра, а, следовательно, и о нарушении антимонопольным органом процедуры рассмотрения дела, не соответствуют нормам права и установленным по делу обстоятельствам.

Кроме того, судебная коллегия учитывает так же и то обстоятельство, что в соответствии с представленным в материалы дела подписанным членами аукционной комиссии протоколом рассмотрения первых частей заявок на участие в открытом конкурсе от 17.04.2012, члены аукционной комиссии фактически проголосовали против отказа в допуске к участию в открытом аукционе в электронной форме.

Поскольку апелляционный суд, рассмотрев повторно арбитражное дело, установил обоснованность выводов Антимонопольного органа о наличии в действиях аукционной комиссии нарушений части 6 статьи 41.9 Закона о размещении заказов, данные выводы апелляционного суда не оспариваются в порядке кассационного производства, удовлетворение заявления Управления неправомерно мотивировано апелляционным судом нарушением Антимонопольным органом процедуры рассмотрения дела, существенные для дела обстоятельства установлены в полном объеме, судебная коллегия считает возможным, отменив обжалованные по делу судебные акты, вынести новый судебный акт об отказе в удовлетворении заявления Управления о признании незаконным решения Антимонопольного органа.

Поскольку отсутствуют основания для признания незаконным решения Антимонопольного органа, отсутствуют и основания для признания недействительным вынесенного на его основании предписания.

На основании изложенного и руководствуясь статьями 286, 287, 288, 289 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Федеральный арбитражный суд Поволжского округа

ПОСТАНОВИЛ:

решение Арбитражного суда Ульяновской области от 28.06.2012 и постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 10.09.2012 по делу № А72-4210/2012 отменить.

В удовлетворении заявления Главного управления Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по Ульяновской области, г. Ульяновск, о признании незаконным решения Управления Федеральной антимонопольной службы по Ульяновской области, г. Ульяновск, от 02.05.2012 по делу № 8596/03-2012 и недействительным предписания от 02.05.2012 № 56 по тому же делу отказать.

Постановление вступает в законную силу со дня его принятия.