АРБИТРАЖНЫЙ СУД СЕВЕРО-ЗАПАДНОГО ОКРУГА

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 2 апреля 2018 г. по делу N А56-22064/2017

Арбитражный суд Северо-Западного округа в составе председательствующего Мунтян Л.Б., судей Любченко И.С., Савицкой И.Г., при участии от Администрации муниципального образования "Всеволожский муниципальный район" Ленинградской области Рыбкиной Д.Л. (доверенность от 13.11.2017 N 1609/1.0-22), от Управления Федеральной антимонопольной службы по Ленинградской области Патрушевой Ю.К. (доверенность от 21.02.2018 N 228), рассмотрев 28.03.2018 в открытом судебном заседании кассационную жалобу администрации муниципального образования "Всеволожский муниципальный район" Ленинградской области на решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 04.07.2017 (судья Ресовская Т.М.) и постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 17.10.2017 (судьи Семенова А.Б., Лопато И.Б., Толкунов В.М.) по делу N А56-22064/2017,

установил:

Администрация муниципального образования "Всеволожский муниципальный район" Ленинградской области место нахождения: 188643, Ленинградская область, Всеволожский район, город Всеволожск, Колтушское шоссе, дом 138, ОГРН 1064703000911, ИНН 4703083640 (далее - Администрация), обратилась в Арбитражный суд города Санкт-Петербурга и Ленинградской области с заявлением о признании недействительными решения Управления Федеральной антимонопольной службы по Ленинградской области, место нахождения: 191124, Санкт-Петербург, улица Смольного, дом 3, ОГРН 1089847323026, ИНН 7840396953 (далее - Управление, УФАС, антимонопольный орган) от 19.01.2017 по делу N 63-03-220-РЗ/17 и предписания от 19.01.2017 по указанному делу.

В соответствии со статьей 51 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее - АПК РФ) к участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечены: муниципальное дошкольное образовательное бюджетное учреждение "Детский сад комбинированного вида N 10" г. Всеволожска, место нахождения: 188643, Ленинградская область, город Всеволожск, улица Победы, дом 4, ОГРН 1034700558001, ИНН 4703031514; муниципальное дошкольное образовательное учреждение "Детский сад комбинированного вида N 12" п. Романовка, место нахождения: 188670, Ленинградская область, Всеволожский район, поселок Романовка, дом 26, ОГРН 1024700558717, ИНН 4703032194; муниципальное дошкольное образовательное учреждение "Детский сад комбинированного вида N 13" п. Щеглово, место нахождения: 188676, Ленинградская область, поселок Щеглово, дом 64, ОГРН 1034700559838, ИНН 4703031602; муниципальное дошкольное образовательное бюджетное учреждение "Детский сад комбинированного вида "Южный" г. Всеволожска, место нахождения: 188643, Ленинградская область, город Всеволожск, улица Невская, дом 16, ОГРН 1054700055002, ИНН 4703078625; муниципальное общеобразовательное учреждение "Средняя общеобразовательная школа "Всеволожский центр образования", место нахождения: 188643, Ленинградская область, город Всеволожск, улица Знаменская, дом 9, ОГРН 1104703002876, ИНН 4703117592; муниципальное казенное учреждение социального обслуживания "Социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних", место нахождения: 188643, Ленинградская область, город Всеволожск, улица Шишканя, дом 21, ОГРН 1024700564723, ИНН 4703058280; муниципальное общеобразовательное учреждение "Средняя общеобразовательная школа "Рахьинский центр образования", место нахождения: 188671, Ленинградская область, Всеволожский район, поселок городского типа Рахья, улица Севастьянова, дом 1, ОГРН 1034700562203, ИНН 4703011490, далее все вместе - образовательные учреждения; государственное предприятие "Фонд имущества Ленинградской области", место нахождения: 188643, Ленинградская область, город Всеволожск, Колтушское шоссе, дом 138 А, ОГРН 1124703000487, ИНН 4703126082; открытое акционерное общество "База закрытых учреждений", место нахождения: 195009, Санкт-Петербург, проспект Кондратьевский, дом 14, ОГРН 1047806027763, ИНН 7804181470 (далее - ОАО "БЗУ").

Решением суда первой инстанции от 04.07.2017, оставленным без изменения постановлением апелляционного суда от 17.10.2017, в удовлетворении требований отказано.

В кассационной жалобе ее податель, ссылаясь на нарушение судами норм материального и процессуального права и на несоответствие выводов судов фактическим обстоятельствам дела, просит решение от 04.07.2017 и постановление от 17.10.2017 отменить и вынести по делу новый судебный акт об удовлетворении заявленных требований в полном объеме. По мнению Администрации, судами неправильно истолкованы положения Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (далее - Закон о контрактной системе, Закон N 44-ФЗ, Закон) применительно к выявленным нарушениям внеплановой проверки антимонопольного органа.

Определением Арбитражного суда Северо-Западного округа от 15.02.2018 (резолютивная часть объявлена 14.02.2018) на основании статьи 158 АПК РФ рассмотрение кассационной жалобы отложено на 14.03.2018 на 16 часов 30 минут.

В соответствии с абзацем вторым части 5 статьи 158 АПК РФ определением суда от 14.03.2018 рассмотрение кассационной жалобы отложено на 28.03.2018 в связи с болезнью судьи-докладчика.

После отложения произведена замена судьи Кудина А.Г., ранее участвовавшего в рассмотрении дела, в связи с нахождением в отпуске, на судью Любченко И.С.

Рассмотрение дела начато сначала.

В судебном заседании 28.03.2018 представитель Администрации поддержал доводы кассационной жалобы в полном объеме, а представитель Управления возражал против удовлетворения жалобы.

Иные участвующие в деле лица, извещенные о месте и времени рассмотрения кассационной жалобы, в судебное заседание не явились, в связи с чем дело рассматривается в их отсутствие в порядке статьи 284 АПК РФ.

Законность обжалуемых судебных актов проверена в кассационном порядке.

Как установлено судами и усматривается из материалов дела, 22.12.2016 на официальном сайте единой информационной системы в сфере закупок www.zakupki.gov.ru Администрацией размещены извещение и документация о проведении совместного конкурса с ограниченным участием на комплексное обеспечение продуктами питания муниципальных учреждений, подведомственных Администрации в 2017 году, реестровый номер закупки 0145300005216000516.

Заказчиками по указанной закупке являются образовательные учреждения, уполномоченным органом по размещению закупки - Администрация, компетентной комиссией по рассмотрению и оценке заявок, поданных на участие в конкурсе, является единая комиссия Уполномоченного органа.

Закупка проведена уполномоченным органом в форме совместного конкурса с ограниченным участием в соответствии с положениями Закона N 44-ФЗ.

По результатам рассмотрения жалобы ОАО "БЗУ" на действия заказчика при проведении конкурса 19.01.2017 антимонопольный орган принял решение по делу N 63-03-220-РЗ/17 о признании жалобы обоснованной в части; о признании в действиях заказчика нарушений пункта 1 части 1 статьи 30, части 8 статьи 32, пункта 1 части 1 статьи 33, пункта 9 части 1 статьи 50, части 3.1 статьи 53 Закона N 44-ФЗ; и выдал предписание от 19.01.2017 по названному делу об устранении выявленных нарушений путем аннулирования конкурса.

В решении антимонопольного органа ввиду специфики совместного конкурса муниципальные учреждения указаны в качестве единого заказчика.

Администрация оспорила решение и предписание УФАС в судебном порядке.

Суды двух инстанций исследовали и оценили доказательства, представленные участниками спора, их доводы, установили обстоятельства дела и пришли к выводу о наличии у антимонопольного органа правовых и фактических оснований для принятых им мер контрольного реагирования.

Кассационная инстанция, изучив материалы дела и проверив правильность применения судами норм материального и процессуального права, считает, что кассационная жалоба не подлежит удовлетворению в силу следующего.

В соответствии с частью 1 статьи 198, части 4 статьи 200 АПК РФ действия, решения органов, осуществляющих публичные полномочия, могут быть признаны незаконными, если они не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской деятельности.

В соответствии со статьей 25 Закона о контрактной системе при осуществлении двумя и более заказчиками закупок одних и тех же товаров, работ, услуг такие заказчики вправе проводить совместные конкурсы или аукционы. Права, обязанности и ответственность заказчиков при проведении совместных конкурсов или аукционов определяются соглашением сторон, заключенным в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации и Законом о контрактной системе. Контракт с победителем либо победителями совместных конкурса или аукциона заключается каждым заказчиком.

Порядок проведения совместных конкурсов и аукционов установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 28.11.2013 N 1088 "Об утверждении правил проведения совместных конкурсов и аукционов" (далее - Порядок).

В соответствии с Порядком начальная (максимальная) цена контракта, указываемая в извещении, приглашении и документации по каждому лоту, определяется как сумма начальных (максимальных) цен контрактов каждого заказчика, при этом обоснование такой цены содержит обоснование начальных (максимальных) цен контрактов каждого заказчика.

В соответствии с частью 1 статьи 56 Закона о контрактной системе под конкурсом с ограниченным участием понимается конкурс, при котором информация о закупке сообщается заказчиком неограниченному кругу лиц путем размещения в единой информационной системе извещения о проведении такого конкурса и конкурсной документации, к участникам закупки предъявляются единые требования и дополнительные требования и победитель такого конкурса определяется из числа участников закупки, прошедших предквалификационный отбор.

Согласно части 3 статьи 56 Закона о контрактной системе при проведении конкурса с ограниченным участием применяются положения настоящего Федерального закона о проведении открытого конкурса с учетом особенностей, определенных настоящей статьей.

В силу пункта 1 части 1 статьи 30 Закона N 44-ФЗ заказчики обязаны осуществлять закупки у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций в объеме не менее чем пятнадцать процентов совокупного годового объема закупок, рассчитанного с учетом части 1.1 настоящей статьи, путем проведения открытых конкурсов, конкурсов с ограниченным участием, двухэтапных конкурсов, электронных аукционов, запросов котировок, запросов предложений, в которых участниками закупок являются только субъекты малого предпринимательства, социально ориентированные некоммерческие организации. При этом начальная (максимальная) цена контракта не должна превышать двадцать миллионов рублей.

В данном случае суд первой инстанции, учитывая приведенные законодательные положения и позицию, содержащуюся в письме Министерства экономического развития Российской Федерации от 28.01.2016 N ОГ-Д28-1174, обоснованно сделал вывод, с которым согласился апелляционный суд, что при осуществлении совместной закупки, начальная (максимальная) цена контракта которой составляет более двадцати миллионов рублей, заказчик не вправе устанавливать ограничение участников закупки только из числа субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций. Иное толкование, как правомерно указали суды, противоречит пункту 1 части 1 статьи 30 Закона N 44-ФЗ, целям ограничения по цене контракта для субъектов малого бизнеса, поскольку по результатам проведения совместного конкурса победителем заключаются контракты со всеми заказчиками на общую сумму закупки.

Суды установили, что согласно разделу 14 части 2 конкурсной документации участниками конкурса могут быть только субъекты малого предпринимательства, социально ориентированные некоммерческие организации.

Пунктом 1.2 раздела 1 части 2 документации установлена начальная (максимальная) цена контрактов: контракт N 1-5 954 549,81 руб., контракт N 2-10 857 692,29 руб., контракт N 3-6 706 795,99 руб., контракт N 4-10 225 721,67 руб., контракт N 5-4 373 281,86 руб., контракт N 6-2 855 154,31 руб., контракт N 7-5 554 121,04 руб., итого: 46 527 316,97 руб.

Анализ документации показал, что закупка проводится по одному лоту, а значит на участие в данном конкурсе одним участником может быть подана только одна заявка и победителем в определении поставщика может быть только один участник.

При данных обстоятельствах суды обоснованно констатировали нарушение заказчиками, уполномоченным органом пункта 1 части 1 статьи 30 Закона о контрактной системе (поскольку начальная (максимальная) цена контракта, установленного в документации, превышает 20 миллионов рублей) и законность выводов антимонопольного органа в указанной части.

В силу пункта 9 части 1 статьи 50 Закона N 44-ФЗ конкурсная документация должна содержать критерии оценки заявок на участие в открытом конкурсе, величины значимости этих критериев, порядок рассмотрения и оценки заявок на участие в открытом конкурсе в соответствии с Законом.

В соответствии с частью 8 статьи 32 Закона о контрактной системе порядок оценки заявок окончательных предложений участников закупки, в том числе предельные величины значимости каждого критерия, установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 28.11.2013 N 1085 "Об утверждении Правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (далее - Правила).

Согласно пункту 3 Правил "оценка" - процесс выявления в соответствии с условиями определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) по критериям оценки и в порядке, установленном в документации о закупке в соответствии с требованиями Правил, лучших условий исполнения контракта, указанных в заявках (предложениях) участников закупки, которые не были отклонены.

В соответствии с пунктом 4 Правил для оценки заявок (предложений) заказчик устанавливает в документации о закупке следующие критерии оценки: а) стоимостные критерии оценки, в том числе цена контракта; б) нестоимостные критерии оценки: - качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки; - квалификация участников закупки, в том числе наличие у них финансовых ресурсов, оборудования и других материальных ресурсов, принадлежащих им на праве собственности или на ином законном основании, опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации, специалистов и иных работников определенного уровня квалификации.

В документации о закупке в отношении нестоимостных критериев оценки могут быть предусмотрены показатели, раскрывающие содержание нестоимостных критериев оценки и учитывающие особенности оценки закупаемых товаров, работ, услуг по нестоимостным критериям оценки (пункт 10).

В соответствии с пунктом 13 Правил не допускается использование заказчиком не предусмотренных указанными Правилами критериев оценки (показателей) или их величин значимости, за исключением случая, предусмотренного пунктом 12 настоящих Правил.

Судами установлено, что разделом 11 части 2 конкурсной документации установлены критерии оценки заявок и порядок рассмотрения и оценки заявок, в том числе по нестоимостному критерию "Квалификация участников закупки, в том числе наличие у них финансовых ресурсов, оборудования и других материальных ресурсов, принадлежащих им на праве собственности или на ином законном основании, опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации, специалистов и иных работников определенного уровня квалификации" (далее - "Квалификация участников закупки"). В соответствии с пунктом 11.3 раздела 11 части 2 документации указанный критерий определен показателями "Деловая репутация участника конкурса" и "Обеспеченность участника закупки материально - техническими ресурсами в части наличия у участника закупки собственных или арендованных производственных мощностей, технологического оборудования, необходимых для выполнения работ, оказания услуг" (далее - "Обеспеченность участника закупки материально - техническими ресурсами").

Суды двух инстанций, исходя из буквального толкования пункта 27 Правил согласились с выводом УФАС о том, что установление показателя "Обеспеченность участника закупки материально - техническими ресурсами" допускается только при оказании услуг или выполнении работ.

Суды установили, что предметом спорной закупки является заключение контракта на поставку товаров, и в этой связи установленный в конкурсной документации показатель не соответствует пункту 27 Правил N 1085.

Кроме того суды, проанализировав значимые положения конкурсной документации, определяющие показатель "Деловая репутация участника конкурса" нестоимостного критерия "Квалификация участников закупки", пришли к выводу о том, что фактически заказчиками, уполномоченным органом в рамках показателя "деловая репутация" будет оцениваться "опыт участника по успешному выполнению работ, оказанию услуг сопоставимого характера и объема".

При указанных обстоятельствах суды обоснованно согласились с выводами Управления о нарушении положений части 8 статьи 32, пункта 9 части 1 статьи 50 Закона N 44-ФЗ, выразившимся в ненадлежащем установлении критериев оценки заявок на участие в открытом конкурсе.

По третьему эпизоду проверочного мероприятия судебные инстанции также согласились с позицией антимонопольного органа.

В силу части 3.1 статьи 53 Закона о контрактной системе в случае установления недостоверности информации, содержащейся в документах, представленных участником конкурса в соответствии с частью 2 статьи 51 Закона, конкурсная комиссия обязана отстранить такого участника от участия в конкурсе на любом этапе его проведения.

Аналогичное условие установлено в пункте 5.4 раздела 5 части 1 (общая часть) документации о закупке.

Вместе с тем, в разделе 11 части 2 (специальная часть) документации установлено, что в случае выявления в предоставленных документах недостоверной информации, начисление баллов по показателю "Деловая репутация участника конкурса", "Обеспеченность участника закупки материально-техническими ресурсами" критерия оценки "Квалификация участников закупки" не производится.

Антимонопольный орган обоснованно посчитал, что приведенная формулировка противоречит пункту 5.4 раздела 5 части 1 (общая часть) документации о закупке, а также части 3.1 статьи 53 Закона о контрактной системе, поскольку при означенных обстоятельствах участник должен быть отстранен от участия в конкурсе на любом этапе его проведения, то есть его заявка должна быть отклонена.

По четвертому эпизоду проверочного мероприятия суды установили следующее.

Согласно статье 33 Закона о контрактной системе заказчик при описании в документации о закупке объекта закупки должен руководствоваться следующим правилом: описание объекта закупки должно носить объективный характер. В описании объекта закупки указываются функциональные, технические и качественные характеристики, эксплуатационные характеристики объекта закупки (при необходимости) (пункт 1 часть 1). Заказчик обязан использовать при составлении описания объекта закупки показатели, требования, условные обозначения и терминологию, касающихся технических характеристик, функциональных характеристик (потребительских свойств) товара, работы, услуги и качественных характеристик объекта закупки, которые предусмотрены техническими регламентами, принятыми в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании, документами, разрабатываемыми и применяемыми в национальной системе стандартизации, принятыми в соответствии с законодательством Российской Федерации о стандартизации, иных требований, связанных с определением соответствия поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги потребностям заказчика. Если заказчиком при составлении описания объекта закупки не используются установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании, законодательством Российской Федерации о стандартизации показатели, требования, условные обозначения и терминология, в документации о закупке должно содержаться обоснование необходимости использования других показателей, требований, условных обозначений и терминологии (пункт 2).

Документация о закупке в соответствии с требованиями, указанными в части 1 настоящей статьи, должна содержать показатели, позволяющие определить соответствие закупаемых товара, работы, услуги установленным заказчиком требованиям. При этом указываются максимальные и (или) минимальные значения таких показателей, а также значения показателей, которые не могут изменяться (часть 2 статьи 33 Закона о контрактной системе).

Судами установлено, что согласно конкурсной процедуре заявка участника должна содержать "Предложение об объекте закупки" (по форме приложения N 3 к специальной части). В разделе 16 части 2 документации установлена инструкция по заполнению данной формы.

Проанализировав содержание приложений N 1.1-1.7 (спецификации) части 3 Технического задания, в котором заказчиком определены требования к товарам, суды и УФАС установили, что в каждом таком приложении содержатся позиции с товаром, который согласно спецификации поставлять не требуется; в графе 8 "Общий объем поставки" указано значение "0".

Вместе с тем, ввиду отсутствия в инструкции по заполнению заявок условий, позволяющих участникам не заполнять те или иные графы, товары, позиции, при подаче заявки и заполнении формы "Предложение об объекте закупки" участникам надлежит указывать конкретные показатели по всем без исключения товарным позициям указанных в спецификациях (приложения 1.1-1.7).

Поскольку заказчиком установлены требования к товарам, которые не требуются к поставке, а значит, не являются объектом закупки, в действиях заказчиков, уполномоченного органа судами и антимонопольным органом правомерно установлено нарушение пункта 1 части 1 статьи 33 Закона о контрактной системе.

Исходя из приведенных законодательных положений и обстоятельств настоящего дела судебные инстанции сделали правильный вывод об отсутствии правовых и фактических оснований для признания незаконными оспариваемых решения и предписания, ввиду того, что антимонопольный орган подтвердил их соответствие закону, конкретным нормам, целям и принципам Закона о контрактной системе.

Доводы, приведенные в кассационной жалобе, были предметом рассмотрения в двух судебных инстанциях и им дана надлежащая правовая оценка, а потому суд кассационной инстанции не принимает эти доводы во внимание как противоречащие материалам дела и имеющимся доказательствам.

Арбитражный суд кассационной инстанции не вправе устанавливать или считать доказанными обстоятельства, которые не были установлены в обжалуемом судебном акте либо были отвергнуты судом, разрешать вопросы о достоверности или недостоверности того или иного доказательства, преимуществе одних доказательств перед другими (часть 2 статьи 287 АПК РФ).

Учитывая, что дело рассмотрено судами первой и апелляционной инстанций полно и всесторонне, нормы материального и процессуального права применены правильно, суд кассационной инстанции считает, что нет оснований для отмены обжалуемых судебных актов.

Руководствуясь статьями 286, 287, 289 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Арбитражный суд Северо-Западного округа

постановил:

решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 04.07.2017 и постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 17.10.2017 по делу N А56-22064/2017 оставить без изменения, а кассационную жалобу Администрации муниципального образования "Всеволожский муниципальный район" Ленинградской области - без удовлетворения.

Председательствующий

Л.Б.МУНТЯН

Судьи

И.С.ЛЮБЧЕНКО

И.Г.САВИЦКАЯ