АРБИТРАЖНЫЙ СУД ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ

ул. Герцена, д. 1 «а», Вологда, 160000

Именем Российской Федерации

Р Е Ш Е Н И Е

10 октября 2023 года город Вологда Дело № А13-8807/2023

Резолютивная часть решения объявлена 09 октября 2023 года.
Полный текст решения изготовлен 10 октября 2023 года.

Арбитражный суд Вологодской области в составе судьи Плахиной М.В., при ведении протокола судебного заседания секретарем судебного заседания Зуевой А.В., рассмотрев в открытом судебном онлайн-заседании дело по заявлению общества с ограниченной ответственностью «Севергазпром» о признании незаконным решения Управления Федеральной антимонопольной службы по Вологодской области от 08.06.2023 № 035/10/104-415/2023, с привлечением к участию в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, Администрации Грязовецкого муниципального округа Вологодской области,
при участии от общества Смирнова Е.И по доверенности от 02.05.2023, Сабуркина А.А. по доверенности от 20.06.2023, от Управления Шпякиной М.А. по доверенности от 26.07.2021,

у с т а н о в и л:

общество с ограниченной ответственностью «Севергазпром» (далее – общество) обратилось в Арбитражный суд Вологодской области с заявлением о признании незаконным решения Управления Федеральной антимонопольной службы по Вологодской области (далее – Управление, УФАС) от 08.06.2023 № 035/10/104-415/2023.

В качестве устранения нарушенных, по мнению заявителя, прав и законных интересов общество просит возложить на Управление обязанность исключить сведения об обществе из реестра недобросовестных поставщиков (далее – РНП).

Определением суда от 19 сентября 2023 года к участию в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечена Администрация Грязовецкого муниципального округа Вологодской области (далее – Администрация).

Администрация извещена надлежащим образом о времени и месте рассмотрения спора, в предварительное судебное заседание представителей не направила.

В соответствии с частью 4 статьи 137 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее - АПК РФ), с учетом мнения представителей сторон, 09 октября 2023 года суд завершил предварительное судебное заседание и открыл судебное разбирательство в первой инстанции.

Дело рассмотрено в порядке статьи 156 АПК РФ в отсутствие представителей Администрации.

В обоснование требований общество в заявлении и его представители в судебном заседании указали на незаконность вынесенного Управлением решения, поскольку заявитель при исполнении контракта действовал открыто и добросовестно, все действия были направлены на выполнение принятых обязательств, а исполнение контракта оказалось невозможным по не зависящим от подрядчика причинам.

Управление в отзыве и его представитель в судебном заседании заявленные требования отклонили, считают, что сведения об обществе правомерно включены в реестр недобросовестных поставщиков.

Администрация в отзыве на заявление указала, что оспариваемое решение принято законно и обоснованно, просила в удовлетворении требований отказать.

Исследовав письменные доказательства по делу, заслушав объяснения представителей общества, Управления, арбитражный суд считает заявленные требования подлежащими удовлетворению.

Как следует из материалов дела, в Единой информационной системе в сфере закупок 19.08.2021 опубликовано извещение о проведении электронного аукциона № 0130300034321000144.

Предмет закупки – выполнение проектных работ по наружному газоснабжению двух 24-х квартирных жилых домов с установкой резервуаров для сжиженного газа с прокладкой подземного газопровода низкого давления.

Начальная (максимальная) цена контракта: 800 000 руб.

Подана единственная заявка, которая признана соответствующей требованиям документации об электронном аукционе, 10.09.2021 между обществом и Администрацией заключен контракт.

Согласно разделу 1 данного контракта его предметом является выполнение проектных работ по наружному газоснабжению двух 24-х квартирных жилых домов с установкой резервуаров для сжиженного газа с прокладкой подземного газопровода низкого давления в соответствии с техническим заданием. Наименование и описание объекта закупки, в том числе функциональные, технические и качественные характеристики, эксплуатационные характеристики работ (при необходимости), объем и содержание работ содержатся в техническом задании, являющемся неотъемлемым приложением к контракту.

В соответствии с пунктами 3.1, 3.2 контракта срок выполнения работ: с даты заключения контракта до 01.12.2021. Место выполнения работ: Грязовецкий район, сельское поселение Сидоровское, д. Спасское.

Пунктами 6.1, 6.2, 6.3, 6.4 контракта определено, что результатом выполненных работ являются проектная документация при наличии положительного заключения государственной экспертизы проектной документации. При завершении всех работ и получении положительного заключения государственной экспертизы проектной документации подрядчик письменно извещает заказчика о готовности результата работ к сдаче. Заказчик, получивший сообщение подрядчика, в срок не позднее 3 (трех) рабочих дней приступает к приемке результата выполненных работ на соответствие его объема требованиям, предусмотренным контрактом. Передача объекта закупки подрядчиком заказчику на проверку оформляется путем подписания заказчиком и подрядчиком акта сдачи-приему выполненных работ, составленной в двух экземплярах. Заказчик осуществляет приемку результата выполненной работы в течение 10 (десяти) рабочих дней с момента получения объекта закупки от подрядчика.

Работа считается полностью выполненной и подлежащей оплате после подписания акта о приемке выполненных работ (далее – документ о приемке), подписанным уполномоченными представителями сторон при наличии положительного заключения государственной экспертизы проектной документации. Датой приемки результатов выполненных работ считается дата подписания сторонами акта о приемке выполненных работ (пункты 6.8, 6.9 контракта).

С момента заключения контракта обществом предпринимались следующие действия по его выполнению: заключены договоры на выполнение изыскательских работ, по проведению оценки воздействия на окружающую среду для раздела «Мероприятия по охране окружающей среды», подготовлены проектная и рабочая документации, проектная документация 30.11.2022 повторно (после устранения первичных замечаний) направлена на государственную экспертизу.

30 декабря 2022 года АУ ВО «Управление Госэкспертизы по Вологодской области» в адрес подрядчика направлен список замечаний, в том числе указано на необходимость предоставить на рассмотрение справку из противопожарной службы, подтверждающую расчетное время прибытия подразделения пожарной охраны к объекту защиты, соответствующую статье 17 Федерального закона от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» (далее – Закон № 384-ФЗ) и части 1 статьи 76 Федерального закона от 22.07.2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» (далее – Закон № 123-ФЗ).

На направленные обществом запросы от КУ ПБ ВО «Противопожарная служба Вологодской области» филиал № 1 поступил ответ, согласно которому время прибытия пожарного подразделения на проектируемый объект – 50 минут; от Сидоровского территориального управления Грязовецкого муниципального округа поступил ответ, согласно которому минимальное

расстояние до пожарного водоема – 400 метров, добровольной пожарной дружины нет, имеется водораздатчик, мотопомпа и первичные средства пожаротушения.

Поскольку из полученных ответов следовало несоблюдение требований Закона № 384-ФЗ и Закона № 123-ФЗ, общество письмом от 20.02.2023 сообщило заказчику о невозможности получения положительного заключения государственной экспертизы проектной документации до устранения нарушений технического регламента и предложило рассмотреть возможность устранения указанных нарушений путем создания добровольной пожарной дружины либо путем сокращения времени прибытия пожарных подразделений на проектируемый объект.

Общество предлагало расторгнуть контракт по соглашению сторон и после компенсации фактически понесенных расходов гарантировало передачу проектной документации и результатов изыскательских работ.

В письме от 11.04.2023 Администрация отказалась от оплаты выполненных работ, сославшись на отсутствие положительного заключения экспертизы.

17 апреля 2023 года обществом в адрес Администрации направлено требование о возмещении убытков за фактически выполненные работы, поскольку получение положительного заключения государственной экспертизы проектной документации по контракту невозможно в связи с необеспечением Администрацией требований пожарной безопасности.

Администрация письмом от 16.05.2023 отказала в удовлетворении требования о возмещении убытков и 17.05.2023 вынесла распоряжение № 484-р об одностороннем отказе от исполнения муниципального контракта.

Вышеизложенные обстоятельства послужили основанием для направления Администрацией в УФАС обращения о включении информации об обществе в РНП.

Управление, рассмотрев представленные документы, приняло решение от 08.06.2023 № 035/10/104-415/2023 о внесении сведений об обществе в реестр недобросовестных поставщиков на основании статьи 104 Закона № 44-ФЗ.

Не согласившись с вынесенным решением УФАС, воспользовавшись правом на обжалование, предусмотренным статьей 198 АПК РФ, общество обратилось в арбитражный суд с заявленными требованиями.

В соответствии с частью 1 статьи 198 АПК РФ граждане, организации и иные лица вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц, если полагают, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действие (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают их права и законные интересы.

Часть 2 статьи 201 АПК РФ предусматривает, что арбитражный суд принимает решение о признании ненормативного правового акта недействительным, решений и действий (бездействия) незаконными, если установит, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действия (бездействие) органов, осуществляющих публичные полномочия,

должностных лиц не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

В соответствии с частью 14 статьи 34 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - Закон №44-ФЗ, Закон о контрактной системе) в контракт может быть включено условие о возможности одностороннего отказа от исполнения контракта.

В силу положений статьи 95 Закона № 44-ФЗ расторжение контракта допускается по соглашению сторон, по решению суда, в случае одностороннего отказа стороны контракта от исполнения контракта в соответствии с гражданским законодательством (часть 8). Заказчик вправе принять решение об одностороннем отказе от исполнения контракта по основаниям, предусмотренным Гражданским кодексом Российской Федерации для одностороннего отказа от исполнения отдельных видов обязательств, при условии, если это было предусмотрено контрактом (часть 9). Решение заказчика об одностороннем отказе от исполнения контракта вступает в силу и контракт считается расторгнутым через десять дней с даты надлежащего уведомления заказчиком поставщика (подрядчика, исполнителя) об одностороннем отказе от исполнения контракта (часть 13).

Согласно части 2 статьи 104 Закона о контрактной системе в реестр недобросовестных поставщиков включается информация об участниках закупок, уклонившихся от заключения контрактов, а также о поставщиках (подрядчиках, исполнителях), не исполнивших или ненадлежащим образом исполнивших обязательства, предусмотренные контрактами.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2021 № 1078 утверждены Правила ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) (далее – Правила № 1078).

Не позднее пяти рабочих дней со дня, следующего за днем поступления обращения, орган контроля, осуществляет проверку информации и документов, подтверждающих недобросовестность поставщика (подрядчика, исполнителя) (пункт 13 Правил № 1078).

По результатам рассмотрения обращения и проведения проверок, указанных в подпункте «а» настоящего пункта, орган контроля принимает решение о включении информации об участнике закупки, о поставщике (подрядчике, исполнителе) в реестр либо об отказе во включении участника закупки, поставщика (подрядчика, исполнителя) в реестр (пункт 13 Правил).

Реестр недобросовестных поставщиков, с одной стороны, служит инструментом, обеспечивающим реализацию целей регулирования отношений, определенных в части 1 статьи 1 Закона № 44-ФЗ, по добросовестной конкуренции и предотвращению злоупотреблений в сфере размещения заказов, а, следовательно, является механизмом защиты государственных и муниципальных заказчиков от недобросовестных действий поставщиков (исполнителей, подрядчиков); с другой стороны, реестр недобросовестных поставщиков является специальной мерой ответственности, установленной

законодателем в целях обеспечения исполнения лицом принятых на себя обязательств в рамках процедуры осуществления закупок; при этом одним из последствий такого включения (в качестве санкции за допущенное нарушение) может являться ограничение прав такого лица на участие в течение установленного срока в процедурах торгов по осуществлению государственных и муниципальных закупок.

С учетом такого характера данной меры основанием для включения в реестр недобросовестных поставщиков сведений о поставщике (исполнителе, подрядчике) является только такое ненадлежащее исполнение контракта, которое предполагает недобросовестное поведение исполнителя (поставщика, подрядчика), совершение им умышленных действий (бездействия) в противоречие целям и требованиям Закона № 44-ФЗ, в том числе приведших к невозможности надлежащего исполнения контракта и нарушающих права заказчика, которые связаны не только с целями проведенной закупки, но и, прежде всего, с эффективным использованием бюджетных средств.

По общему правилу, при привлечении лица к публично-правовой ответственности государственным органом должна быть установлена вина этого лица в нарушении закона.

Конституционный Суд Российской Федерации в своих судебных актах неоднократно указывал, что применяемые государственными органами санкции, в том числе штрафного характера, должны отвечать требованиям Конституции Российской Федерации, в том числе соответствовать принципу юридического равенства, быть соразмерными конституционно защищаемым целям и ценностям, исключать возможность их произвольного истолкования и применения (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 30.07.2001 № 13-П, от 21.11.2002 № 15-П).

Такой правовой подход подлежит применению и в данном случае, тем более, что последствия по наложению санкции в виде включения сведений о лице в реестр недобросовестных поставщиков могут отразиться на деловой репутации и иметь более тяжкий экономический характер, чем наложение штрафа.

Таким образом, по смыслу Закона № 44-ФЗ включение сведений о лице в реестр недобросовестных поставщиков по сути является санкцией за недобросовестное поведение поставщика (исполнителя, подрядчика), выразившееся в намеренном (умышленном) уклонении от надлежащего исполнения условий контракта.

Для применения такой санкции умышленные действия (бездействие) поставщика должны носить характер грубого нарушения.

Согласно пункту 15 Правил № 1078 орган контроля принимает решение об отказе во включении информации о поставщике (подрядчике, исполнителе) в реестр в следующих случаях:

а) если при рассмотрении обращения, направленного в связи с расторжением контракта в случае одностороннего отказа заказчика от исполнения контракта в связи с существенным нарушением поставщиком

(подрядчиком, исполнителем) условий контракта, и при проведении проверок, предусмотренных подпунктом «а» пункта 13 настоящих Правил:

выявлены нарушения заказчиком установленных законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок требований к порядку принятия заказчиком решения об одностороннем отказе от исполнения контракта, направления его поставщику (подрядчику, исполнителю) и размещения в единой информационной системе;

заказчиком не подтверждены факты существенного нарушения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта;

поставщиком (подрядчиком, исполнителем) представлены информация и документы, подтверждающие:

принятие им мер для надлежащего исполнения условий контракта;

надлежащее исполнение оказалось невозможным вследствие обстоятельств непреодолимой силы, то есть чрезвычайных и непредотвратимых при данных условиях обстоятельств, в том числе в связи с мобилизацией в Российской Федерации, введением санкций и (или) мер ограничительного характера. К таким обстоятельствам не относится отказ поставщика (подрядчика, исполнителя) от исполнения контракта по причине введения санкций и (или) мер ограничительного характера в отношении заказчика;

б) если при рассмотрении обращения, направленного в связи с расторжением контракта в случае одностороннего отказа поставщика (подрядчика, исполнителя) от исполнения контракта, и при проведении проверок, предусмотренных подпунктом «а» пункта 13 настоящих Правил, заказчиком не представлены информация и документы, подтверждающие отсутствие оснований для одностороннего отказа поставщика (подрядчика, исполнителя) от исполнения контракта.

Исходя из приведенных требований Закона № 44-ФЗ, Правил № 1078, с учетом позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлениях от 30.07.2001 № 13-П и от 21.11.2002 № 15-П, Определениях от 20.12.2018 № 3234-О и от 25.04.2019 № 922-О, при рассмотрении вопроса о законности решения антимонопольного органа о включении или невключении лица в реестр недобросовестных поставщиков нельзя ограничиться только формальной констатацией ненадлежащего исполнения хозяйствующим субъектом тех или иных нормативных требований без выяснения и оценки всех фактических обстоятельств дела в совокупности и взаимосвязи.

Таким образом, основанием для включения в реестр недобросовестных поставщиков является ненадлежащее исполнение контракта, которое предполагает недобросовестное поведение поставщика (подрядчика, исполнителя), совершение им умышленных действий (бездействия), в том числе, приведших к невозможности надлежащего исполнения контракта в результате существенного нарушений условий его исполнения.

При рассмотрении вопроса о включении сведений об участнике закупки, поставщике (подрядчике, исполнителе) в РНП наряду с оценкой

направленности действий подрядчика на несоблюдение условий контракта или уклонение от его исполнения, оценке подлежат обстоятельства, сложившиеся при исполнении контракта, необходимо проверить причины, послужившие основанием для недобросовестного поведения со стороны исполнителя (подрядчика) по исполнению контракта, а также действия заказчика.

При этом следует различать неисполнение контракта, как нарушение гражданско-правовых обязательств в результате обычной хозяйственной деятельности, от нарушений гражданско-правовых обязательств в результате недобросовестного поведения поставщика (подрядчика, исполнителя), злоупотребления своими правами.

Сам по себе факт неисполнения или ненадлежащего исполнения контракта еще не свидетельствует о недобросовестном поведении и не может являться безусловным основанием для включения сведений о подрядчике в РНП.

Как установлено судом, односторонний отказ от исполнения муниципального контракта был обоснован тем, что контракт должен был быть исполнен до 01.12.2021, вместе с тем по состоянию на дату его расторжения (17.05.2023) работы по контракту не выполнены, положительное заключение государственной экспертизы проектной документации не получено.

В оспариваемом решении УФАС указало лишь на нарушение срока исполнения контракта, при этом не дана оценка действиям общества при исполнении контракта, а также представленным со стороны заявителя доказательствам и возражениям. А именно при исполнении контракта общество столкнулось с тем, что Администрацией не был сформирован земельный участок под строительство гзопровода и газгольдерной установки в д. Спасское Грязовецкого муниципального района, отсутствовал градостроительный план земельного участка, а получение положительного заключения государственной экспертизы проектной документации оказалось невозможным по обстоятельствам, не зависящим от подрядчика.

В действиях заказчика по контракту имеются признаки недобросовестного поведения, чему также УФАС не дана оценка.

Суд учитывает, что несмотря на истечение срока исполнения контракта в декабре 2021 года, заказчик не заявил подрядчику об отказе от его исполнения в связи с нарушением существенных условий, стороны установили необходимость продолжить правоотношения по контракту для целей достижения результата работ. И только после того, как подрядчик направил требование о возмещении убытков, указав на невозможность получения положительного заключения государственной экспертизы проектной документации по контракту, в связи с необеспечением Администрацией требований пожарной безопасности, заказчик заявил отказ от исполнения договора. Вышеуказанное дает повод предполагать о злоупотреблении правом со стороны заказчика.

В соответствии со статьей 401 Гражданского кодекса Российской Федерации лицо, не исполнившее обязательства либо исполнившее его

ненадлежащим образом, несет ответственность при наличии вины (умысла или неосторожности), кроме случаев, когда законом или договором предусмотрены иные основания ответственности.

Лицо признается невиновным, если при той степени заботливости и осмотрительности, какая от него требовалась по характеру обязательства и условиям оборота, оно приняло все меры для надлежащего исполнения обязательства.

Оценивая поведение подрядчика, суд полагает, что умышленное уклонение от исполнения обязательств по контракту с его стороны отсутствует.

Как уже отмечал суд ранее - сам по себе односторонний отказ заказчика от исполнения контракта в связи с существенным нарушением поставщиком условий контракта не является безусловным основанием для включения сведений о таком поставщике в реестр недобросовестных поставщиков.

Согласно определению Верховного Суда Российской Федерации от 11.02.2016 № 305-КП5-19295 основанием для включения в реестр недобросовестных поставщиков является такое уклонение от исполнения условий контракта, которое свидетельствует о недобросовестном поведении.

Недобросовестности поведения общества судом не установлено.

С учетом изложенного суд приходит к выводу, что основания для включения сведений об обществе в РНП отсутствуют.

При таких обстоятельствах требования общества о признании недействительным решения УФАС от 08.06.2023 № 035/10/104-415/2023 подлежат удовлетворению.

В соответствии с пунктом 3 части 4 статьи 201 АПК РФ в резолютивной части решения по делу об оспаривании ненормативных правовых актов в случае признания ненормативных правовых актов недействительными должно содержаться указание на обязанность устранить допущенные нарушения прав и законных интересов заявителя.

В соответствии со статьей 110 АПК РФ расходы по уплате государственной пошлины в сумме 3000 руб. подлежат взысканию с Управления, излишне уплаченная заявителем по платежному поручению от 19.06.2023 № 353 государственная пошлина в сумме 9000 руб. подлежит возврату на основании статьи 104 АПК РФ, пункта 1 части 1 статьи 333.40 Налогового кодекса Российской Федерации.

Руководствуясь статьями 104, 110, 167-170, 176, 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Арбитражный суд Вологодской области

р е ш и л:

признать недействительным решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Вологодской области от 08.06.2023 № 035/10/104-415/2023 как несоответствующее Федеральному закону от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Обязать Управление Федеральной антимонопольной службы по Вологодской области, расположенное по адресу: Вологодская область, город Вологда, улица Пушкинская, дом 25, зарегистрированное 03.02.2003 за основным государственным регистрационным номером 1033500044456, ИНН 3525048696, устранить допущенные нарушения прав и законных интересов общества с ограниченной ответственностью «Севергазпром» (ИНН 3525403140, ОГРН 1173525019018).

Взыскать с Управления Федеральной антимонопольной службы по Вологодской области, расположенного по адресу: Вологодская область, город Вологда, улица Пушкинская, дом 25, зарегистрированного 03.02.2003 за основным государственным регистрационным номером 1033500044456, ИНН 3525048696 в пользу общества с ограниченной ответственностью «Севергазпром» (ИНН 3525403140, ОГРН 1173525019018) расходы по уплате государственной пошлины в сумме 3000 руб.

Возвратить обществу с ограниченной ответственностью «Севергазпром» из федерального бюджета государственную пошлину в размере 9000 руб., уплаченную по платежному поручению от 19.06.2023 № 353.

В части признания недействительным решения Управления Федеральной антимонопольной службы по Вологодской области решение суда подлежит немедленному исполнению.

Решение суда может быть обжаловано в Четырнадцатый арбитражный апелляционный суд в течение месяца со дня его принятия.

Судья М.В. Плахина

Электронная подпись действительна.
Данные ЭП: Удостоверяющий центр Казначейство России
Дата 22.05.2023 10:51:00
Кому выдана Плахина Мария Валерьевна