



14020017754759

139_42751394



АРБИТРАЖНЫЙ СУД ГОРОДА МОСКВЫ

115225, г. Москва, ул. Большая Тульская, д. 17

<http://www.msk.arbitr.ru>

Именем Российской Федерации

РЕШЕНИЕ

г. Москва

Дело № А40-292066/24-139-2061

17 марта 2025 г.

Резолютивная часть решения объявлена 12 марта 2025 г.

Решение в полном объеме изготовлено 17 марта 2025 г.

Арбитражный суд города Москвы в составе: судьи Е.А. Вагановой (единолично) при ведении протокола секретарем с/з Широковой У.Д., рассмотрев в открытом судебном заседании дело по заявлению МИ ФНС РОССИИ ПО КАМЕРАЛЬНОМУ КОНТРОЛЮ (127381, г. Москва, вн.тер.г. Муниципальный Округ Тверской, ул Неглинная, д. 23, ОГРН: 1157746030881, Дата присвоения ОГРН: 19.01.2015, ИНН: 7707319108)

к Управлению Федеральной антимонопольной службы по г.Москве (107078, город Москва, проезд Мясницкий, дом 4, строение 1, ИНН: 7706096339)

третье лицо: ИП Полуэктова Наталья Георгиевна

о признании незаконным и отмене решения по делу № 077/06/106-12579/2024

при участии: согласно протокола

УСТАНОВИЛ:

Межрегиональная инспекция Федеральной налоговой службы по камеральному контролю (заявитель, инспекция) обратилась в Арбитражный суд города Москвы с заявлением к Управлению Федеральной антимонопольной службы по г. Москве (антимонопольный орган, служба) об оспаривании решения от 19.09.2024 по делу № 077/06/106-12579/2024 о нарушении законодательства о контрактной системе.

К участию в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечена индивидуальный предприниматель Полуэктова Н.Г. (предприниматель).

В обоснование заявленного требования инспекция сослалась на то, что оснований для проведения внеплановой проверки по доводам отозванной предпринимателем жалобы и вынесения оспариваемого решения у антимонопольного органа не имелось.

Заявитель настаивает, что действующий ОКПД 2 81.10.10.000 «Услуги по комплексному обслуживанию помещений» позволяет заказчику сформировать объект закупки в виде услуг по комплексному обслуживанию помещений, в состав которых включаются услуги по общей уборке, а также по техническому обслуживанию. Выбор упомянутого ОКПД, резюмирует заявитель, обусловлен потребностью заказчика в закупке услуг по комплексному обслуживанию помещений, как единый объект закупки без выделения в отдельные лоты; при этом заказчик исходил из необходимости определения только одного исполнителя, который оказывал бы именно комплекс услуг, предусмотренных ОКПД 2 81.10.10.000, в состав которых входят общая уборка и

техническое обслуживание. Право выбора ОКПД 2 принадлежит исключительно заказчику, указывает инспекция. В связи с чем заказчик не воспользовался предусмотренным правом альтернативного выбора из «Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности», утвержденного приказом Росстандарта от 31.01.2014 № 14-ст (приказ № 14-ст), других видов ОКПД 2, которые включают в себя соответствующий класс, согласно предоставляемой услуге: либо услуги эксплуатационно-технического обслуживания здания, инженерно-технических систем и оборудования, либо услуги комплексной уборки помещений и прилегающей территории.

Далее инспекция указала, что при действующем ОКПД 2 81.10.10.000, позволяющем заказчику определить исполнителя комплекса услуг из того круга участников (субъектов хозяйственной деятельности), которые обладают ресурсами для его выполнения по всем видам услуг (единая услуга, включающая общую уборку и техническое обслуживание помещений) и желают участвовать и стать победителем закупки, нельзя говорить об ограничении государственным заказчиком конкуренции и предоставлении участникам закупки каких-либо преимуществ.

Инспекция также указала, что, поскольку начальная (максимальная) цена контракта превышала 1 млн. руб., и стоимость каждого вида услуг, образующих начальную (максимальную) цену контракта, также превышала 1 млн. рублей, то на заказчике лежала обязанность установить дополнительные требования к участникам закупки, предусмотренные позициями 14 и 36 Приложения к постановлению Правительства Российской Федерации от 29.12.2021 № 2571 «О дополнительных требованиях к участникам закупки отдельных видов товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также об информации и документах, подтверждающих соответствие участников закупки указанным дополнительным требованиям, и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации» (постановление № 2571).

При этом стоимость каждой из услуг спорной закупки соответствует начальной (максимальной) цене отдельно проведенных закупок со сроком оказания услуг на один год, которые заказчик был вынужден инициировать после отмены оспариваемой закупки, воспользовавшись другими видами ОКПД 2 из Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности, утвержденного приказом № 14-ст, тем самым фактически разделив оспариваемую закупку на две самостоятельные закупки, а именно: закупка услуг комплексной уборки помещений и прилегающей территории, закупка услуг по эксплуатационно-техническому обслуживанию здания, инженерно-технических систем и оборудования здания (нежилого фонда).

При этом сведений о стоимости каждой из услуг антимонопольный орган у заказчика в ходе проведения внеплановой проверки также не запрашивал.

Далее инспекция резюмирует, что если бы предприниматель стала бы участником спорной закупки и представила бы информацию и документы, подтверждающие соответствие хотя бы одному из видов опыта, установленных позицией 14 Приложения к постановлению № 2571 в графе «Дополнительные требования к участникам закупки», либо позицией 36 Приложения к постановлению № 2571 в графе «Дополнительные требования к участникам закупки», то факт отклонения такой заявки по одному из оснований, предусмотренных ч. 12 ст. 48 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (Закон о контрактной системе) свидетельствовал бы о наличии признаков нарушения заказчиком законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок.

В судебном заседании представители инспекции доводы и требования заявления поддержали.

Представитель антимонопольного органа возражала по заявлению по доводам отзыва, ранее обеспечила представление материалов дела по оспариваемому решению.

Предприниматель, будучи извещенной о дате, времени и месте судебного заседания, не явилась, дело рассмотрено в ее отсутствие.

Судом проверено и установлено, что срок, предусмотренный ч. 4 ст. 198 АПК РФ, заявителем не пропущен.

В соответствии со ст. 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) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, 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 в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

В соответствии с ч. 4 ст. 200 АПК РФ при рассмотрении дел об оспаривании ненормативных правовых актов и действий государственных органов, должностных лиц арбитражный суд в судебном заседании осуществляет проверку оспариваемого акта, оспариваемых действий и устанавливает их соответствие закону или иному нормативному правовому акту, а также устанавливает, нарушают ли оспариваемый акт и действия права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Согласно ч. 5 ст. 200 АПК РФ обязанность доказывания соответствия оспариваемого ненормативного правового акта закону или иному нормативному правовому акту, законности принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемых действий (бездействия), наличия у органа или лица надлежащих полномочий на принятие оспариваемого акта, решения, совершение оспариваемых действий (бездействия), а также обстоятельств, послуживших основанием для принятия оспариваемого акта, решения, совершения оспариваемых действий (бездействия), возлагается на орган или лицо, которые приняли акт, решение или совершили действия (бездействие).

В соответствии со ст. 13 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ), п. 6 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 01.07.1996 № 6/8 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации», основанием для принятия решения суда о признании ненормативного акта недействительным, является, одновременно как несоответствие его закону или иному нормативно-правовому акту, так и нарушение указанным актом гражданских прав и охраняемых интересов граждан или юридических лиц, обратившихся в суд с соответствующим требованием.

Проверив обоснованность доводов, изложенных в заявлении, в отзыве на него и в выступлениях присутствующих в заседании представителей участвующих в деле лиц, оценив на основании ст. 71 АПК РФ материалы дела в их совокупности и взаимосвязи по своему внутреннему убеждению, суд признал заявление не подлежащим удовлетворению.

Из материалов дела усматривается, что основанием для проведения антимонопольным органом внеплановой проверки и вынесения оспариваемого решения послужила жалоба предпринимателя на действия инспекции при проведении запроса котировок в электронной форме на право заключения государственного контракта на

оказание услуг по комплексному содержанию административного здания (нежилого фонда), реестровый номер извещения 0173100017724000006.

Оспариваемым решением в действиях инспекции установлено нарушение ч. 6 ст. 31 Закона о контрактной системе. Обязательное для исполнения предписание заказчику не выдавалось в связи с отменой закупочной процедуры.

Формулируя выводы о нарушении заказчиком положений законодательства о контрактной системе, служба исходила из того, что в один лот объединены работы по техническому обслуживанию зданий, сооружений и услуги по уборке зданий, сооружений, прилегающей к ним территории; также в извещении о проведении закупки установлены дополнительные требования к участникам закупки, предусмотренные двумя позициями приложения к постановлению № 2571, которые ограничивают участие в закупке тех участников, которые обладают исключительно опытом оказания услуг по уборке зданий, сооружений, прилегающих к ним территорий, либо обладают исключительно опытом выполнения работ по техническому обслуживанию зданий, сооружений, не могут принять участие в закупке, ввиду отсутствия необходимого опыта.

Оценив содержание закупочной документации и доводы заявителя, проверив оспариваемое решение антимонопольного органа, суд считает, что выводы последнего являются обоснованными и правомерными.

При этом суд не принимает доводы заявителя об отсутствии у службы полномочий по вынесению оспариваемого решения.

В обоснование данного довода инспекцией положен тезис о том, что жалоба была отозвана предпринимателем, а признаков нарушения действующего законодательства в действиях заказчика не имелось.

Отзыв жалобы не препятствует антимонопольному органу провести внеплановую проверку на предмет соблюдения государственным заказчиком действующего законодательства, как это прямо предусмотрено п/п «б» п. 2 ч. 15 ст. 99 Закона о контрактной системе.

Несогласие заявителя с тем фактом, что антимонопольный орган расценил его действия в качестве нарушения ч. 6 ст. 31 Закона о контрактной системе не свидетельствует о том, что служба не имела права полагать о наличии обозначенного нарушения, приступая к рассмотрению дела – проведению внеплановой проверки.

Избранный заявителем правовой подход в принципе лишил бы права антимонопольные органы проводить внеплановые проверки на том основании, что субъекты контроля оспаривали бы наличие в их действиях признаков нарушения законодательства о контрактной системе.

Как указано выше, начальная (максимальная) цена контракта составила 4 586 600 руб.

Согласно ч. 2 ст. 31 Закона о контрактной системе Правительство Российской Федерации вправе устанавливать к участникам закупок отдельных видов товаров, работ, услуг дополнительные требования, в том числе к наличию: финансовых ресурсов для исполнения контракта; на праве собственности или ином законном основании оборудования и других материальных ресурсов для исполнения контракта; опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации; необходимого количества специалистов и иных работников определенного уровня квалификации для исполнения контракта.

В случае установления Правительством Российской Федерации в соответствии с ч. 2 ст. 31 Закона о контрактной системе дополнительных требований к участникам закупок заказчика при определении поставщиков подрядчиков, исполнителей) обязаны устанавливать такие дополнительные требования (ч. 4 ст. 31 Закона).

Указанные требования, а также перечень документов, подтверждающих соответствие участников закупки таким требованиям, установлены постановлением №

2571.

Частью 6 ст. 31 Закона о контрактной системе установлен запрет на установление требований к участникам закупок в нарушение требований названного Закона.

В соответствии с п. 3 постановления № 2571 в редакции, действующей на момент опубликования инспекция сведений о рассматриваемой закупке, позиции 14, 36 приложения к упомянутому постановлению применяются в случае, если при осуществлении закупки начальная (максимальная) цена контракта превышает 1 млн. руб.

Позицией 14 приложения к постановлению № 2571, в редакции, действующей на момент опубликования закупки, установлено, что в случае проведения закупки на выполнение услуг по техническому обслуживанию зданий, сооружений к участникам необходимо установить дополнительные требования о наличии опыта исполнения участником закупки договора, предусматривающего выполнение работ по техническому обслуживанию зданий, сооружений.

Цена выполненных работ по договору должна составлять не менее 20 процентов начальной (максимальной) цены контракта, заключаемого по результатам определения поставщика (подрядчика, исполнителя).

В качестве подтверждения соответствия дополнительным требованиям участник закупки предоставляет исполненный договор и акт выполненных работ, оказанных услуг, подтверждающий цену выполненных работ, оказанных услуг.

В соответствии с позицией 36 приложения к постановлению № 2571 в редакции, действующей на момент опубликования рассматриваемой закупки, в случае проведения закупки на выполнение услуг по уборке зданий, сооружений, прилегающих к ним территорий к участникам закупки необходимо установить дополнительные требования о наличии опыта исполнения участником закупки договора, предусматривающего оказание услуг по уборке зданий, сооружений, прилегающих к ним территорий.

Цена оказанных услуг по договору должна составлять не менее 20 процентов начальной (максимальной) цены контракта, заключаемого по результатам определения поставщика (подрядчика, исполнителя).

В качестве подтверждения соответствия дополнительным требованиям участник закупки предоставляет исполненный договор и акт приемки оказанных услуг, подтверждающий цену оказанных услуг.

Согласно Извещению № 0173100017724000006 и содержащихся в его составе электронных документов, предусмотренных ч. 2 ст. 42 Закона о контрактной системе, объектом закупки является оказание услуг по комплексному содержанию административного здания (нежилого фонда), расположенного по адресу: г. Москва, ул. Большая Пионерская, д. 11, стр. 1, включающим в себя следующие услуги: услуги эксплуатационно-технического обслуживания здания, инженерно-технических систем и оборудования здания (нежилого фонда), то есть услуги по техническому обслуживанию зданий, сооружений, а также услуги по комплексной уборке помещений и прилегающей территории, то есть услуги по уборке зданий, сооружений, прилегающих к ним территорий.

Формируя Извещение, инспекция руководствовалась действующим ОКПД 2 81.10.10.000 «Услуги по комплексному обслуживанию помещений», который включает в себя предоставление комплексных услуг по обслуживанию помещений клиента, таких как: общая уборка, техническое обслуживание, вывоз мусора, обеспечение охраны и безопасности, доставка почты, услуги службы приема, услуги прачечных и т.д.

Упомянутый ОКПД позволяет заказчику сформировать объект закупки в виде услуг по комплексному обслуживанию помещений, в состав которых включаются услуги по общей уборке, а также по техническому обслуживанию.

Полагая наличие у себя обозначенного права, инспекция объединила в один лот

два разных вида работ.

Согласно п. 12 ч. 1 ст. 42 Закона о контрактной системе извещение об осуществлении закупки, должно содержать требования, предъявляемые к участникам закупки в соответствии с ч. 1 ст. 31 названного Закона, требования, предъявляемые к участникам закупки в соответствии с ч. 2 и 2.1 (при наличии таких требований) ст. 31 Закона, и исчерпывающий перечень документов, подтверждающих соответствие участника закупки таким требованиям, а также требование, предъявляемое к участникам закупки в соответствии с ч. 1.1 ст. 31 Закона (при наличии такого требования).

Согласно п. 14 Приложения при проведении закупочной процедуры объектом которой являются работы по текущему ремонту зданий, сооружений к участникам закупочной процедуры предъявляются дополнительные требования о наличии у участника закупки следующего опыта выполнения работ: 1) опыт исполнения договора, предусматривающего выполнение работ по текущему ремонту зданий, сооружений; 2) опыт исполнения договора, предусматривающего выполнение работ по капитальному ремонту объекта капитального строительства.

Между тем, суд учитывает, что положениями постановления № 2571 разграничены требования, касающиеся опыта выполнения услуг по уборке зданий, сооружений, прилегающих к ним территорий (п. 36) и работ по техническому обслуживанию зданий, сооружений (п. 14).

Учитывает суд и тот факт, что и дополнительные требования к участникам заказчик установил как по п. 36 и по п. 14 Приложения.

Оценивая доводы заявителя и положения его документации в порядке ст. 71 АПК РФ, суд считает, что формирование объекта закупки рассматриваемым образом, путем объединения нескольких работ, в отношении которых предусмотрены обособленные требования, установленные постановлением № 2571, ограничивает круг потенциальных участников закупки, поскольку, например, участник обладающий опытом по техническому обслуживанию зданий, сооружений, не сможет участвовать в обжалуемой закупочной процедуре, поскольку может не обладать необходимым опытом оказания услуг в части уборке зданий, сооружений, прилегающих к ним территорий и соответственно не сможет подтвердить свое соответствие установленным требованиям по п. 36 Приложения.

Принцип результативности закупок (ст. 6 Закона о контрактной системе) не был бы нарушен в случае разделения инспекцией двух видов работ и проведении двух самостоятельных закупок.

Таким образом, права заказчика не были бы нарушены.

Одновременно был бы достигнут баланс частных и публичных интересов, а права одного из субъектов правоотношений (государственного заказчика) были бы осуществлены в допустимых пределах, не имело бы места злоупотребление им (ст. 10 ГК РФ).

Оценивая доводы заявителя, суд признает, что какой-либо действительной необходимости в проведении рассматриваемой закупки при объединении в один лот двух разных видов работ не имелось: подход заявителя основан на том, что он имеет на это право. Однако само по себе право участника хозяйственных правоотношений не является безграничным, и закачивается там, где начинаются публичные интересы и права иных лиц.

Как указано выше, в рамках постановления № 2571 государственный заказчик имеет право устанавливать дополнительные требования к участнику исключительно по одному пункту.

Соответственно, заявитель имел возможность объединить закупку услуг по уборке и техническому обслуживанию в один лот, если стоимость одних из этих услуг была менее 1 000 000 руб., что свидетельствовало бы об отсутствии оснований для

применения дополнительных требований по данному виду услуг.

Как самостоятельно указывает заявитель, он не воспользовался предусмотренным правом альтернативного выбора из приказа № 14-ст, других видов ОКПД 2, которые включают в себя соответствующий класс, согласно предоставляемой услуге: либо услуги эксплуатационно-технического обслуживания здания, инженерно-технических систем и оборудования, либо услуги комплексной уборки помещений и прилегающей территории.

Тем самым, заказчик не преследовал своей целью обеспечить хоть сколько-нибудь конкурентный отбор исполнителя, поскольку сформулированные им требования очевидным образом ограничивали возможности различных участников рынка с разными специализациями (уборка; техническое обслуживание зданий).

Вопреки доводам заявителя, не само по себе указание на ОКПД 2 81.10.10.000 могло ограничить количество участников, а факт объединения в один лот упомянутых выше видов работ с одновременным предъявлением дополнительных требований.

Тот факт, что, как указывает заявитель, в своих возражениях, представленных антимонопольному органу в ходе проведения внеплановой проверки, заказчик на стоимость услуг как по техническому обслуживанию здания, так и по уборке зданий, сооружений, прилегающих к ним территорий, не ссылался и их величину не указывал, о незаконности оспариваемого решения не свидетельствует.

Данный довод суд расценивает как направленный на изыскание всевозможных способов отмены оспариваемого решения антимонопольного органа.

Рассматривая этот довод, суд не принимает и ссылку заявителя на положения ч. 6 ст. 99 Закона о контрактной системе, которой предусмотрено право антимонопольного органа запрашивать информацию у субъектов контроля в рамках внеплановой проверки.

Принимая жалобу к рассмотрению, антимонопольный орган испрашивает все необходимые документы и сведения у всех субъектов жалобы.

Инспекция, являющаяся государственным органом, государственным заказчиком и профессиональным субъектом рассматриваемых правоотношений в контрактной сфере, должна была самостоятельно представить все (исчерпывающие) сведения, касающиеся оспариваемой закупки.

В этой связи суд критически оценивает доводы заявителя о недостатках оспариваемого решения, обусловленных, как указывает заявитель, неустановлением службой цены каждой услуги.

Напротив, именно поведение заявителя в этой ситуации представляется противоречивым, неправомерным: если заказчик был заинтересован в объективном и полном рассмотрении дела, именно ему, как лицу, у которого служба запросила информацию, приняв жалобу предпринимателя к рассмотрению, надлежало представить все сведения, включая сведения о ценах. В противном случае неуведомление антимонопольного органа об этом факте может свидетельствовать о желании заявителя в дальнейшем изыскивать возможности для оспаривания решения по основаниям, наподобие рассматриваемому, то есть создавать видимость нарушения своих прав при попытке извлечения преимуществ из своего недобросовестного поведения (ч. 5 ст. 1 ГК РФ).

Суд отклоняет довод заявителя о реализации им специального правового предписания об установлении дополнительных требований к участникам закупки, изложенного в п. 3 постановления № 2571: в рассматриваемом случае закон не обязывал заказчика объединять в один лот два разных вида работ. Объединение же их (обусловленное удобством для заказчика) с учетом цен на услуги привело к возможному ограничению количества участников, а не наоборот.

Доводы заявителя о том, что ограничения количества участников не произошло бы, обоснованные примером с возможной судьбой заявки предпринимателя, суд не принимает, поскольку он является гипотетическим.

Последующая отмена рассматриваемой закупки и разделение закупок на два разных лота дополнительно подтверждает тот факт, что закупки возможно было провести подобным образом, а значит подтверждает и законность оспариваемого решения.

Кроме того, указанное свидетельствует о том, что права заявителя оспариваемым актом не нарушены.

В то же время, согласно ст. 4 АПК РФ, заинтересованное лицо вправе обратиться в арбитражный суд за защитой своих нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов.

В соответствии со ст. 2 АПК РФ предусмотрено, что задачами судопроизводства в арбитражных судах являются защита нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Целью обращения в суд является именно восстановление нарушенного права, в связи с чем, ст. 201 АПК предусмотрена необходимость указания в резолютивной части решения суда на обязанность устранить допущенные нарушения прав и законных интересов заявителя.

Судебная защита нарушенных прав направлена на восстановление прав, целью защиты является восстановление нарушенного или оспариваемого права, избранный стороной способ защиты нарушенного права должен соответствовать такому праву и быть направлен на его восстановление.

Признание оспариваемого решения недействительным не приведет к восстановлению прав заявителя, его материальный интерес к этому решению имеет абстрактный характер применительно к положениям АПК РФ.

Желание получить судебный акт, который можно было бы использовать для апробации на практике в подобных закупках, основанием для удовлетворения заявления не является.

При таком положении суд признает оспариваемое решение службы законным и обоснованным.

Согласно ч. 3 ст. 201 АПК РФ в случае, если арбитражный суд установит, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решения и действия (бездействие) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и не нарушают права и законные интересы заявителя, суд принимает решение об отказе в удовлетворении заявленного требования.

Поскольку такие основания в рассматриваемом случае судом установлены, заявление не подлежит удовлетворению.

Руководствуясь ст. ст. 29, 65, 71, 75, 110, 167- 170, 176, 198-201 АПК РФ, суд

РЕШИЛ:

В удовлетворении заявленных требований отказать.

Проверено на соответствие требованиям действующего законодательства.

Решение может быть обжаловано в течение месяца с даты принятия в Девятый арбитражный апелляционный суд.

СУДЬЯ:

Е.А. Ваганова

Электронная подпись действительна.

Данные ЭП: Удостоверяющий центр Казначейство России

Дата 02.04.2024 11:27:21

Кому выдана Ваганова Евгения Александровна