

**ДВАДЦАТЫЙ АРБИТРАЖНЫЙ АПЕЛЛЯЦИОННЫЙ СУД**

Староникитская ул., 1, г. Тула, 300041, тел.: (4872)70-24-24, факс (4872)36-20-09

e-mail: info@20aas.arbitr.ru, сайт: <http://20aas.arbitr.ru>**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

г. Тула

Дело № А54-6024/2018

Резолютивная часть постановления объявлена 10.01.2019

Постановление изготовлено в полном объеме 10.01.2019

Двадцатый арбитражный апелляционный суд в составе председательствующего Тимашковой Е.Н., судей Мордасова Е.В. и Стахановой В.Н., при ведении протокола судебного заседания секретарем Лемонджавой С.Н., при участии представителя заинтересованного лица – прокуратуры Пронского района Рязанской области (г. Новомичуринск) – Епихиной Т.С. (доверенность от 29.12.2018 № 3), в отсутствие представителей заявителя – общества с ограниченной ответственностью «Техэнерго» (г. Новомичуринск, ОГРН 1136214000042, ИНН 6211007831) и третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, – администрации муниципального образования – Новомичуринское городское поселение Пронского муниципального района Рязанской области (г. Новомичуринск, ОГРН 1066214000192, ИНН 6211005915), извещенных о времени и месте судебного разбирательства надлежащим образом, рассмотрев в открытом судебном заседании апелляционную жалобу прокуратуры Пронского района Рязанской области на решение Арбитражного суда Рязанской области от 03.10.2018 по делу № А54-6024/2018 (судья Шишков Ю.М.),

УСТАНОВИЛ:

общество с ограниченной ответственностью «Техэнерго» (далее – общество) обратилось в Арбитражный суд Рязанской области с заявлением к прокуратуре Пронского района Рязанской области (далее – прокуратура) о признании недействительным представления от 03.05.2018 № 04ж-2015 об устранении нарушений законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Определением суда первой инстанции от 05.09.2018 к участию в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечена администрация муниципального образования – Новомичуринское городское поселение Пронского муниципального района Рязанской области (далее – администрация).

Решением Арбитражного суда Рязанской области от 03.10.2018 **заявление** **удовлетворено. Представление** **прокуратуры** **от 03.05.2018 № 04ж-2015** **признано** **недействительным. Прокуратура** **обязана** **устранить** **допущенное** **нарушение** **прав и** **законных интересов общества.**

Не согласившись с принятым судебным актом, прокуратура обратилась с апелляционной жалобой, в которой просит его отменить и принять по делу новый судебный акт. В обоснование своих доводов указывает на то, что оспариваемое предписание направлено на устранение нарушений законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Считает, что вывод суда первой инстанции о противоречии нормам законодательства требования предписания о рассмотрении вопроса о привлечении к дисциплинарной ответственности виновных должностных лиц является неверным, а отказ суда в удовлетворении ходатайства о замене ненадлежащего ответчика – неправомерным.

Изучив материалы дела, оценив доводы апелляционной жалобы, суд **апелляционной инстанции** **считает, что решение суда не подлежит отмене по следующим** **основаниям.**

Из материалов дела следует, что между администрацией и обществом по **результатам аукциона в электронной форме заключен муниципальный контракт** **от 04.09.2017 № 0159300017817000054-0052816-02 на выполнение работ по ремонту** **городской бани со сроком выполнения работ** **по 10.11.2017 (т. 1, л. 71).**

Контракт обществом исполнен 21.12.2017, что подтверждается актом о приемке **выполненных работ «КС-2», подписанным сторонами (т. 1, л. 165).**

В прокуратуру 05.04.2018 поступило обращение депутата Новомичуринского **городского Совета депутатов относительно выявленных недостатков при осуществлении** **ремонта городской бани (т. 1, л. 66).**

Письмом от 28.04.2018 № 04ж-2015 в связи с проводимой проверкой обществу предложено представить в прокуратуру документы, подтверждающие стоимость 1 кв. м кассетного потолка и стоимость затрат по установке ливневой канализации (т. 1, л. 135).

Письмом от 28.04.2018 № 04ж-2015 администрации также предложено представить необходимые для проверки обращения документы (т. 1, л. 139).

По результатам представленных сторонами муниципального контракта документов прокуратурой обществу 03.05.2018 выдано представление № 04ж-2015, согласно которому ему предложено принять меры по устранению выявленных нарушений законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и недопущению их впредь. Также обществу предложено принять меры по оплате неустойки и штрафа за неисполнение условий муниципального контракта и привлечь виновных к дисциплинарной ответственности (т. 1, л. 9).

Не согласившись с указанным представлением, общество обратилось в арбитражный суд с заявлением.

Рассматривая спор по существу и удовлетворяя требования, суд первой инстанции обоснованно руководствовался следующим.

По смыслу положений части 1 статьи 198 и части 4 статьи 200 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ) для признания ненормативного правового акта недействительным, решения, действий (бездействия) незаконными необходимо одновременное наличие двух условий: несоответствие оспариваемого акта, решения, действий (бездействия) закону или иному нормативному правовому акту и нарушение ими прав и законных интересов заявителя (пункт 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»).

Согласно пункту 1 статьи 21 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон № 2202-1) предметом надзора являются: соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций; соответствие законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами, указанными в настоящем пункте.

Представления прокурора вносятся и рассматриваются в порядке и сроки, которые установлены статьями 23 и 24 Закона № 2202-1.

В соответствии со статьей 24 указанного закона прокурор при осуществлении надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов наделен правом вносить представление об устранении нарушений закона в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения.

Статья 28 Закона № 2202-1 устанавливает, что представление об устранении нарушений прав и свобод человека и гражданина вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенное нарушение.

С учетом изложенного суд первой инстанции правильно указал, что оспариваемое представление вынесено прокурором в рамках предоставленных полномочий.

Согласно Закону № 2202-1 требования прокурора, вытекающие из его полномочий, перечисленных в статье 22 данного закона, подлежат безусловному исполнению в установленный срок; представление об устранении нарушений закона вносится прокурором или его заместителем в случае установления факта нарушения закона органами и должностными лицами, указанными в пункте 1 статьи 21 настоящего закона; представление об устранении нарушений закона вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению; в течение месяца со дня вынесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих; о результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме.

С учетом того, что при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы (пункт 2 статьи 21 Закона № 2202-1), само по себе представление прокурора не имеет абсолютный характер и силой принудительного исполнения не обладает, поскольку преследует цель понудить указанные в пункте 1 статьи 21 данного закона органы и должностных лиц устранить допущенные нарушения прежде всего в добровольном порядке.

Требование о безусловном исполнении представления прокурора реализуется путем специальных процедур – вынесения самим прокурором постановления о возбуждении производства об административном правонарушении либо путем обращения в суд. При рассмотрении в судебном порядке дела об указанном административном правонарушении либо дела об оспаривании представления прокурора прокурор должен

доказать факт нарушения закона органом или должностным лицом, которому внесено представление, и правомерность своих требований.

Из совокупности статей 21, 24 и 28 Закона № 2202-1 следует, что представление может быть выдано только в случае нарушения законодательства, влекущего нарушение прав и свобод человека и гражданина. Закон не предусматривает возможности вмешиваться органам прокуратуры в гражданско-правовые отношения хозяйствующих субъектов при исполнении ими договорных обязательств, в том числе и при осуществлении подрядных работ по контракту, заключенному в рамках 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).

Согласно указаниям Прокуратуры Российской Федерации от 10.11.2009 № 355/7 одной из важнейших задач органов прокуратуры в сфере размещения заказов является обеспечение законодательства в указанной сфере, направленного на создание условий для добросовестной конкуренции и равенства прав участников торгов, эффективное использование бюджетных средств, предотвращение коррупции.

Следовательно, прокуратура действительно должна контролировать исполнение Закона № 44-ФЗ.

В связи с этим суд первой инстанции правильно указал, что в рамках проверки обращения прокуратурой не установлено нарушения порядка конкурсной процедуры по отбору подрядчика на осуществление ремонта городской бани, нарушение прав участников торгов, неэффективного использования бюджетных средств и каких либо коррупционных составляющих, что свидетельствовало бы о нарушении исполнения Закона № 44-ФЗ.

Как видно из оспариваемого представления, обществу вменяется нарушение сроков исполнения контракта, несоответствие установленных в помещениях бани дверей из ПВХ размерам, определяемым проектно-сметной документацией, а также обязанность по оплате неустоек (штрафов, пеней), т. е. нарушение исполнения условий договора.

Между тем, как верно указал суд первой инстанции, вменяемые обществу нарушения при выполнении работ на спорном объекте и наличие обязательств по оплате неустойки находятся вне рамок прокурорского реагирования применительно к подрядчику, поскольку находятся в гражданско-правовых обязательствах хозяйствующих субъектов.

Обязанность администрации по эффективному использованию бюджетных средств реализуется в рамках Закона № 44-ФЗ путем предъявления к ненадлежащим образом исполнившим сторонам обязательств по контракту мер гражданской ответственности.

В спорной ситуации, как обосновано отмечено судом первой инстанции, администрация как муниципальный заказчик реализовала свое право на взыскание с общества неустойки в размере 188 864 рублей 83 копеек путем обращения в Арбитражный суд Рязанской области с соответствующим иском (дело № А54-3676/2018).

При этом не имеет правового значения факт того, когда администрация воспользовалась своим правом на предъявление в суд таких требований (до момента выставления в ее адрес представления, в период или после).

При таких обстоятельствах суд первой инстанции пришел к верному выводу о том, что, выдавая обществу оспариваемое представление, прокуратура вышла за пределы прокурорского надзора, предоставленного Законом № 2202-1.

В связи с этим суд апелляционной инстанции отклоняет довод апелляционной жалобы о том, что предписание прокуратуры направлено на устранение нарушений законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Довод прокуратуры о том, что вывод суда первой инстанции о противоречии нормам законодательства требования предписания о рассмотрении вопроса о привлечении к дисциплинарной ответственности виновных должностных лиц является неверным, признан апелляционным судом несостоятельным ввиду следующего.

В соответствии с пунктом 2 статьи 22 Закона № 2202-1 прокурор или его заместитель по основаниям, установленным законом, возбуждает производство об административном правонарушении, требует привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности, предостерегает о недопустимости нарушения закона.

Частью 1 статьи 192 Трудового кодекса Российской Федерации (далее – ТК РФ) установлено, что за совершение дисциплинарного проступка, то есть неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей, работодатель имеет право применить перечисленные в указанной норме дисциплинарные взыскания.

Применение к работнику мер дисциплинарной ответственности является правом, а не обязанностью работодателя, производится в законодательно установленном порядке.

Таким образом, апелляционная коллегия соглашается с выводом суда первой инстанции о том, что содержащееся в оспариваемом представлении прокуратуры императивное требование о рассмотрении вопроса о привлечении к дисциплинарной ответственности виновных должностных лиц противоречит нормам Закона № 2202-1 и ТК РФ.

Довод апелляционной жалобы о том, что суд неправомерно отказал прокуратуре в удовлетворении ходатайства о замене ненадлежащего ответчика отклоняется судом апелляционной инстанции, поскольку органом, издавшим оспариваемое представление, является прокуратура, а факт наличия либо отсутствия у соответствующего органа статуса юридического лица не может свидетельствовать об отсутствии у него статуса заинтересованного лица.

С учетом всего изложенного суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что представление прокурора от 03.05.2018 № 04ж-2015 подлежит признанию недействительным.

Доводы подателя жалобы не могут быть признаны обоснованными, так как, не опровергая выводов суда области, сводятся к несогласию с оценкой установленных судом обстоятельств по делу, что не может рассматриваться в качестве основания для отмены судебного акта.

Таким образом, оснований для отмены или изменения решения суда первой инстанции по приведенным в апелляционной жалобе доводам не имеется.

Неправильного применения судом норм процессуального права, являющихся в соответствии с частью 4 статьи 270 АПК РФ безусловным основанием для отмены принятого судебного акта, судом апелляционной инстанции не установлено.

При таких обстоятельствах решение суда первой инстанции является законным и обоснованным.

Руководствуясь пунктом 1 статьи 269, статьей 271, Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Двадцатый арбитражный апелляционный суд

ПОСТАНОВИЛ:

решение Арбитражного суда Рязанской области от 03.10.2018 по делу № А54-6024/2018 оставить без изменения, **а апелляционную жалобу – без удовлетворения.**

Постановление вступает в законную силу со дня его принятия.

Постановление может быть обжаловано в Арбитражный суд Центрального округа в течение двух месяцев со дня изготовления постановления в полном объеме.

В соответствии с пунктом 1 статьи 275 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации кассационная жалоба подается через суд первой инстанции.

Председательствующий судья

Е.Н. Тимашкова

Судьи

Е.В. Мордасов

В.Н. Стаханова