



АРБИТРАЖНЫЙ СУД ПЕНЗЕНСКОЙ ОБЛАСТИ

440000, г. Пенза, ул. Кирова, д. 35/39, тел.: (8412) 52-99-09, факс: 55-36-96, Email: info@penza.arbitr.ru

ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

РЕШЕНИЕ

г. Пенза

25 февраля 2013 года

Дело № А49-9883/2012

Резолютивная часть решения объявлена 18 февраля 2013 года

Полный текст решения изготовлен 25 февраля 2013 года

Арбитражный суд Пензенской области в составе судьи Учаевой Н.И. при ведении протокола судебного заседания помощником судьи Ефимовым А.Н., рассмотрев в открытом судебном заседании дело по заявлению Администрации города Заречного Пензенской области (442960 Пензенская область, г. Заречный, проспект 30-летия Победы, 27, ИНН 5838000015, ОГРН 1025801500350) к Управлению Федеральной антимонопольной службы по Пензенской области (440600 г. Пенза, ул. Урицкого, 127, 316, ИНН 5836011815, ОГРН 1025801359539), третье лицо: муниципальное автономное учреждение города Заречного Пензенской области «Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг» (442963 Пензенская область, г. Заречный, ул. Зеленая, 6, ИНН 5838001844, ОГРН 1105838000400) о признании решения и предписания недействительными,

при участии в судебном заседании представителя заявителя Журавлёва О.В. (доверенность от 28.12.2012. № 01-77-77/8559), представителей Управления Анохиной М.В. (доверенность от 22.10.2012. № 2717-3), Володина В.А. (доверенность от 02.05.2012. № 1158-3), представителя третьего лица Журавлёва О.В. (доверенность от 10.01.2013. № 01-11/6)

установил:

администрация города Заречного обратилась в Арбитражный суд Пензенской области с заявлением о признании недействительными решения и предписания Управления Федеральной антимонопольной службы по Пензенской области от 19 декабря 2012 года № 3-09/10-2012.

Администрация считает оспариваемые ненормативные акты незаконными и нарушающими ее права, так как они существенно ограничивают правоспособность администрации города,

ограничивают ее право на управление муниципальными организациями и на управление и распоряжение муниципальным имуществом, в том числе в целях эффективного его использования.

В судебном заседании представитель администрации поддержал заявленные требования по основаниям, изложенным в заявлении и в дополнении к нему (л.д. 1-12 том 14).

Управление Федеральной антимонопольной службы (далее – Управление, антимонопольный орган) с заявленными требованиями не согласно, считая вынесенные решение и предписание законными и обоснованными.

В судебном заседании представители Управления просили суд отказать в удовлетворении требований по основаниям, изложенным в письменном отзыве на заявление и в дополнениях к отзыву (л.д. 93-96 том 1; л.д.143 том 13).

Определением от 20 декабря 2012 года к участию в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, было привлечено муниципальное автономное учреждение города Заречного Пензенской области «Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Учреждение, третье лицо).

В судебном заседании представитель третьего лица поддержал позицию заявителя и просил суд удовлетворить требования администрации.

Исследовав материалы дела, выслушав представителей сторон, суд установил:

В соответствии с приказом руководителя Управления от 11 октября 2012 года № 171 антимонопольным органом было возбуждено дело № 3-09/10-2012 по признакам нарушения администрацией г. Заречный Пензенской области части 1 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (л.д.84 том 8).

Как следует из определения о назначении дела № 3-09/10-2012 о нарушении антимонопольного законодательства к рассмотрению, нарушение части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции выразилось в принятии администрацией ЗАТО города Заречного Пензенской области постановления от 19 июня 2012 года № 1264 «Об утверждении плана финансово-хозяйственной деятельности на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов и сведений об операциях с целевыми субсидиями, предоставленными муниципальному автономному учреждению города Заречного Пензенской области «Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг» на 2012 год», которое приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции в результате дачи муниципальному автономному учреждению города Заречного Пензенской области «Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг» указаний о приобретении товара.

Решением Управления по делу № 3-09/10-2012 от 19 декабря 2012 года действия администрации ЗАТО города Заречного Пензенской области, выразившиеся во включении в постановление администрации ЗАТО города Заречного Пензенской области от 19 июня 2012 года № 1264 «Об утверждении плана финансово-хозяйственной деятельности на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов и сведений об операциях с целевыми субсидиями, предоставленными муниципальному автономному учреждению города Заречного Пензенской области «Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг» на 2012 год» (далее – постановление № 1264 – л.д.16-35 том 14) положений, не соответствующих требованиям антимонопольного законодательства, нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции. Одновременно Управлением в адрес администрации было выдано предписание, в соответствии с которым администрация должна исключить подпункты 1.1, 1.2, 1.3, 1.4 пункта 1 Приложения № 1 к постановлению администрации города Заречного Пензенской области от 19 июня 2012 года № 1264 из приложения № 1 указанного постановления (л.д.33-43 том 1).

Администрация, считая вынесенные Управлением ненормативные акты незаконными, обратилась в арбитражный суд с настоящим заявлением.

Суд находит, что требования администрации подлежат удовлетворению.

Согласно части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия).

В соответствии с частью 4 статьи 7 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, настоящему Федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

Из пункта 8 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.06.2008 № 30 "О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства" следует, что для квалификации актов и действий органов власти по части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции необходимо одновременное наличие двух условий: антимонопольным органом должно быть доказано, что такие акты,

действия (бездействия) приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, и государственным органом не может быть указана конкретная норма закона, в силу которой соответствующие акты, действия (бездействия) могут быть признаны допустимыми.

Согласно части 5 статьи 200 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации 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).

Таким образом, в силу части 1 статьи 15 Закона № 135-ФЗ и приведенных норм возможность наступления негативных последствий для конкуренции на определенном товарном рынке имеет квалифицирующее значение и подлежит доказыванию антимонопольным органом. В связи с этим констатация тех или иных действий (бездействия) соответствующих органов, препятствующих осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, не может рассматриваться как необходимое и достаточное основание для признания таковых нарушившими требования части 1 статьи 15 Закона № 135-ФЗ.

В данном случае судом установлено, что принятие Администрацией постановления № 1264 от 19.06.2012. «Об утверждении плана финансово-хозяйственной деятельности на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов и сведений об операциях с целевыми субсидиями, предоставленными муниципальному автономному учреждению города Заречного Пензенской области «Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг» на 2012 год» основано на Федеральном законе от 3 ноября 2006 года № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», на Федеральном законе от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», на приказе Министерства финансов Российской Федерации от 28.07.2010. № 81н «О требованиях к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения» (л.д.1-10 том 7), на постановлении Администрации города Заречного Пензенской области от 31 декабря 2010 года № 1972 «Об осуществлении органами местного самоуправления города Заречного Пензенской области функций и полномочий учредителя муниципального учреждения города Заречного Пензенской области» (л.д.44-51 том 1), на постановлении администрации города Заречного Пензенской области от 21 января 2011 года № 50 «Об утверждении Порядка составления и утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности муниципальных учреждений города Заречного Пензенской области, в отношении которых функции и полномочия учредителя осуществляет

Администрация города Заречного Пензенской области» (л.д.52-69 том 1), на статье 4.5.1 Устава закрытого административно-территориального образования города Заречного Пензенской области (л.д.76-162 том 7).

Как следует из материалов дела, в соответствии с постановлением администрации города Заречного от 20.09.2010. № 1337 было создано муниципальное автономное учреждение города Заречного Пензенской области «Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг» (л.д.46-48 том 4). Как указано в уставе данного учреждения, его учредителем является муниципальное образование – город Заречный Пензенской области. Полномочия собственника от имени города Заречного осуществляет администрация города Заречного Пензенской области и Комитет по управлению имуществом города Заречного (л.д. 23-37 том 4). Пунктом 2.1. Устава предусмотрено, что предметом деятельности Учреждения является обеспечение предоставления государственных и муниципальных услуг населению и юридическим лицам города Заречного Пензенской области. В силу подпункта 2.4.1. учреждение вправе осуществлять различные виды деятельности, в том числе организацию предоставления услуг, сопутствующих предоставлению государственных и муниципальных услуг на базе учреждения, а также привлечение сторонних организаций для осуществления деятельности, сопутствующей предоставлению государственных и муниципальных услуг на базе Учреждения в соответствии с уставом Учреждения, Уставом ЗАТО города Заречного и действующим законодательством Российской Федерации. На основании распоряжения Комитета по управлению имуществом города Заречного Пензенской области от 20 января 2012 года № 01-05/29 в Устав Учреждения были внесены изменения, согласно которым к основной цели создания Учреждения было отнесено осуществление материально-технического обеспечения деятельности органов местного самоуправления г. Заречного Пензенской области. Подпункт 2.4.1. Устава также был дополнен новыми абзацами, в которых указывалось на возможность Учреждения осуществлять материально-техническое обеспечение деятельности администрации города Заречного, собрания представителей города Заречного Пензенской области, финансового управления города Заречного Пензенской области, Комитета по управлению имуществом города Заречного Пензенской области (л.д.39-41 том 4). Указанные выше нормативные акты никем не оспорены и являются действующими.

Таким образом, вывод антимонопольного органа в оспариваемом решении о том, что именно постановлением № 1264 Учреждение было наделено функциями по материально-техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления, не соответствует материалам дела, является необоснованным и неправомерным.

Более того, распоряжение Комитета по управлению имуществом города Заречного от 20 января 2012 года было вынесено в соответствии с Решением Собрания представителей города

Заречного Пензенской области от 25 мая 2011 года № 261 (л.д.65-67 том 4). Именно этим Решением собрания представителей было утверждено Положение о порядке материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления города Заречного Пензенской области. В этом же Решении было также указано, что порядок взаимодействия между организациями, уполномоченными на материально-техническое и организационное обеспечение, и органами местного самоуправления города Заречного Пензенской области определяется правовым актом администрации г. Заречного. Таким правовым актом администрации города Заречного явилось постановление исполняющего обязанности Главы администрации города Заречного от 31 января 2012 года № 154, утвердившего Порядок взаимодействия муниципального автономного учреждения города Заречного Пензенской области «Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг» и органов местного самоуправления города Заречного Пензенской области по осуществлению мероприятий по материально-техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления города Заречного Пензенской области. Указанные нормативные акты приняты полномочными органами, были опубликованы в средствах информации и являются действующими.

Вместе с тем антимонопольный орган признал действия администрации по включению в постановление № 1264 подпунктов 1.1,1.2,1.3,1.4 пункта 1 приложения № 1 к постановлению не соответствующими требованиям антимонопольного законодательства. Пункт 1 приложения № 1 к постановлению носит информационный характер, содержит сведения об Учреждении, а в указанных выше подпунктах перечислены основные цели деятельности Учреждения, дословно взятые из Устава учреждения. Основные цели деятельности Учреждения, указанные в его Уставе, антимонопольным органом не признаны нарушением антимонопольного законодательства. Эти же цели деятельности, указанные в постановлении № 1264, также не могут являться нарушением антимонопольного законодательства, так как цель деятельности любой организации, указанная в Уставе, не может ограничить конкуренцию. Если, как считает антимонопольный орган, Учреждение заключало договоры на материально-техническое обеспечение деятельности органов местного самоуправления с нарушением Федерального закона № 94-ФЗ, то это возможно и должно было быть предметом разбирательства в антимонопольном органе, и выводы должны быть связаны с этим предметом исследования. В данном же случае антимонопольный орган признал нарушающими антимонопольное законодательство действия администрации по включению в постановление № 1264 отдельных пунктов, носящих информационный характер, несмотря на то, что в ходе рассмотрения дела оценивались другие доказательства.

Кроме того, судом установлено, что постановление администрации города Заречного Пензенской области от 19 июня 2012 года № 1264 признано утратившим силу постановлением

администрации города Заречного Пензенской области от 5 октября 2012 года № 2022. Данное постановление было опубликовано в печатном средстве массовой информации, газете «Ведомости Заречного» и размещено в правовых системах «Консультант Плюс» и «Гарант» (л.д.8-14 том 14). Антимонопольный орган при вынесении оспариваемого решения 19 декабря 2012 года (резоллютивная часть оглашена 5 декабря 2012 года) должен был знать о том, что постановление, вынесение которого он признал нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, признано утратившим силу с 17 октября 2012 года, то есть с момента опубликования. Таким образом, оспариваемое решение антимонопольного органа принято в отношении акта, утратившего силу на момент рассмотрения дела в антимонопольном органе.

Довод представителя антимонопольного органа о том, что в ходе рассмотрения дела в Управлении о факте вынесения постановления № 2022 представитель администрации умолчал судом не принимается в связи с изложенным выше.

Представитель заявителя пояснил в судебном заседании, что он не сообщил о признании утратившим силу постановления № 1264, так как даже не полагал, что в итоговом документе антимонопольного органа окончательный вывод будет касаться акта, который принят позднее всех и во исполнение других нормативных актов, не признанных в установленном порядке недействующими.

Также суд считает необходимым указать в своем решении на несоответствия, выявленные в оспариваемом решении, действующему законодательству. Данные несоответствия являются настолько существенными, что не позволяют суду признать оспариваемое решение законным и обоснованным.

Так, в соответствии с Федеральным законом от 21.07.2005 № 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" государственными заказчиками, муниципальными заказчиками могут выступать соответственно государственные органы (в том числе органы государственной власти), органы управления государственными внебюджетными фондами, органы местного самоуправления, а также бюджетные учреждения, иные получатели средств федерального бюджета и уполномоченные органами государственной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления на размещение заказов бюджетные учреждения, иные получатели средств бюджетов субъектов Российской Федерации или местных бюджетов. В соответствии с частью 2 статьи 4 Федерального закона от 21.07.05 № 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" в случае, если созданы федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, уполномоченные на осуществление функций по размещению заказов для государственных или

муниципальных заказчиков (далее также - уполномоченный орган), указанные уполномоченные органы осуществляют функции по размещению заказов для государственных или муниципальных заказчиков, определенные решением о создании соответствующего уполномоченного органа, за исключением подписания государственных или муниципальных контрактов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд. При этом государственные или муниципальные контракты подписываются государственными или муниципальными заказчиками. Порядок взаимодействия уполномоченного органа и государственных или муниципальных заказчиков должен устанавливаться решением о создании такого уполномоченного органа.

Таким образом, уполномоченным органом на размещения заказов для муниципальных нужд может быть исключительно орган местного самоуправления и, следовательно, орган местного самоуправления не вправе наделять было Учреждение полномочиями муниципального заказчика, в связи с чем вывод антимонопольного органа о необходимости наделения Учреждения функциями муниципального заказчика не соответствует действующему законодательству.

Также суд считает обоснованным довод представителя администрации о том, что антимонопольный орган при рассмотрении дела и вынесении решения неправомерно не определил рынок, на котором происходит или может произойти недопущение, ограничение или устранение конкуренции в результате принятия постановления № 1264. Представитель антимонопольного органа в обоснование ненужности определения товарного рынка сослался на пункт 1.4 Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, утвержденного приказом Федеральной антимонопольной службы России от 28.04.2010 N 220, согласно которому не требуется проводить анализ состояния конкуренции на товарном рынке при рассмотрении дел о нарушении антимонопольного законодательства, возбужденных по признакам нарушения статьи 15 Закона о защите конкуренции. Однако в данном случае товарный рынок не определен вообще, а в пункте 1.4. указанного выше Порядка речь идет о дополнительных характеристиках рынка.

Суд при вынесении настоящего решения исходит из того, что в каждом конкретном случае для квалификации нарушения антимонопольного законодательства применительно к статье 15 Закона № 135-ФЗ обязательно установление фактических обстоятельств, подтверждающих действительные либо возможные последствия в виде ограничения конкуренции, создания определенных преимуществ и дискриминации на определенном товарном рынке (в данном случае товарный рынок вообще не определялся), а также выявление причинной связи между принятым актом и (или) совершенными действиями и наступившими последствиями. В оспариваемом решении Управления такие доказательства не приведены. Исходя из всего изложенного выше, суд пришёл к выводу о неправомерности вынесенного Управлением решения.

В соответствии с частью 1 статьи 50 Закона о защите конкуренции по результатам рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства на основании решения по делу комиссия выдает ответчику предписание, которое в силу пункта 5 части 1 статьи 49 Закона о защите конкуренции направлено на устранение и (или) предотвращение нарушения антимонопольного законодательства. Предписание антимонопольного органа должно быть исполнимо. В данном же случае антимонопольный орган предписывает Администрации исключить определенные пункты из постановления, которое на момент рассмотрения дела в антимонопольном органе признано утратившим силу, в связи с чем предписание является неисполнимым.

Согласно части 2 статьи 201 АПК РФ арбитражный суд, установив, 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, принимает решение о признании ненормативного правового акта недействительным, решений и действий (бездействия) незаконными.

Руководствуясь статьями 167, 170, 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, арбитражный суд

Р Е Ш И Л :

требования администрации города Заречного Пензенской области удовлетворить.

Признать недействительными решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Пензенской области от 16 декабря 2012 года по делу № 3-09/10-2012 и предписание № 3-09/10-2012 от 5 декабря 2012 года.

На решение может быть подана апелляционная жалоба в течение месяца со дня его принятия в Одиннадцатый арбитражный апелляционный суд (г. Самара).

Судья

Н.И.УЧАЕВА