



ОДИННАДЦАТЫЙ АРБИТРАЖНЫЙ АПЕЛЛЯЦИОННЫЙ СУД
443070, г. Самара, ул. Аэродромная, 11А, тел. 273-36-45
www.11aas.arbitr.ru, e-mail: info@11aas.arbitr.ru

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

апелляционной инстанции по проверке законности и
обоснованности решения арбитражного суда,
не вступившего в законную силу

30 апреля 2013 года
г. Самара

Дело № А49-9883/2012

Резолютивная часть постановления объявлена 24 апреля 2013 года
Постановление в полном объеме изготовлено 30 апреля 2013 года
Одиннадцатый арбитражный апелляционный суд в составе:
председательствующего судьи Поповой Е.Г., судей Кувшинова В.Е., Юдкина А.А.,
при ведении протокола секретарем судебного заседания Желтышевым А.И.,
с участием:

от Управления Федеральной антимонопольной службы по Пензенской области –
представитель не явился, извещено,

от Администрации города Заречного Пензенской области – представителя Журавлева
О.Е. (доверенность от 28 декабря 2012г. № 01-77-77/8559),

от Муниципального автономного учреждения города Заречного Пензенской области
«Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг» -
представителя Журавлева О.Е. (доверенность от 10 января 2013г. № 01-11/6),

рассмотрев в открытом судебном заседании апелляционную жалобу Управления
Федеральной антимонопольной службы по Пензенской области
на решение Арбитражного суда Пензенской области от 25 февраля 2013 года по делу № А49-
9883/2012 (судья Учаева Н.И.),

по заявлению Администрации города Заречного Пензенской области (ИНН 5838000015,
ОГРН 1025801500350), Пензенская область, г. Заречный,

к Управлению Федеральной антимонопольной службы по Пензенской области (ИНН
5836011815, ОГРН 1025801359539), Пензенская область, г. Пенза,

третье лицо: Муниципальное автономное учреждение города Заречного Пензенской области
«Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг»
(ИНН 5838001844, ОГРН 1105838000400), Пензенская область, г. Заречный,

о признании недействительными решения и предписания,

УСТАНОВИЛ:

Администрация города Заречного Пензенской области (далее – Администрация,
заявитель) обратилась в Арбитражный суд Пензенской области с заявлением о признании
недействительными решения и предписания Управления Федеральной антимонопольной
службы по Пензенской области (далее – УФАС России по Пензенской области,
антимонопольный орган) от 19.12.2012 № 3-09/10-2012.

Решением Арбитражного суда Пензенской области от 25.02.2013 заявленные требования удовлетворены.

УФАС России по Пензенской области обратилось с апелляционной жалобой, в которой, ссылаясь на незаконность и необоснованность принятого судебного акта, просит отменить решение суда от 25.02.2013 в части признания решения антимонопольного органа от 19.12.2012 № 3-09/10-2012 недействительным, принять по делу новый судебный акт об отказе Администрации в удовлетворении заявленных требований в указанной части.

Администрация, Муниципальное автономное учреждение города Заречного Пензенской области «Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – МАУ «МФЦ») представили отзывы на апелляционную жалобу, в которых просят решение суда от 25.02.2013 оставить без изменения, апелляционную жалобу УФАС России по Пензенской области без удовлетворения.

В судебное заседание представитель УФАС России по Пензенской области не явился, антимонопольный орган извещен.

На основании статей 156 и 266 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации суд апелляционной инстанции рассматривает апелляционную жалобу в отсутствие представителя антимонопольного органа, участвующего в деле, надлежаще извещенного о месте и времени рассмотрения апелляционной жалобы.

Представитель заявителя и третьего лица в судебном заседании просил решение суда первой инстанции оставить без изменения, апелляционную жалобу антимонопольного органа без удовлетворения.

Рассмотрев дело в порядке апелляционного производства, проверив обоснованность доводов, изложенных в апелляционной жалобе, суд апелляционной инстанции не находит оснований для отмены обжалуемого судебного акта.

Как усматривается из материалов дела, в соответствии с приказом руководителя УФАС России по Пензенской области от 11.10.2012 № 171 антимонопольным органом возбуждено дело № 3-09/10-2012 по признакам нарушения Администрацией части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон №135-ФЗ). Нарушение выразилось в принятии Администрацией постановления от 19.06.2012 № 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 МАУ «МФЦ» указаний о приобретении товара.

Решением УФАС России по Пензенской области от 19.12.2012 по делу № 3-09/10-2012 действия Администрации, выразившиеся во включении в постановление от 19.06.2012 № 1264 положений, не соответствующих требованиям антимонопольного законодательства Российской Федерации, признаны нарушением части 1 статьи 15 Закона №135-ФЗ. УФАС России по Пензенской области в адрес Администрации выдано предписание, в соответствии с которым заявителю предписывалось прекратить нарушение части 1 статьи 15 Закона №135-ФЗ, исключить подпункты 1.1, 1.2, 1.3, 1.4 пункта 1 Приложения № 1 к постановлению от 19.06.2012 № 1264 из Приложения № 1 указанного постановления.

Изложенные обстоятельства послужили основанием для обращения Администрации в арбитражный суд с рассматриваемым в рамках настоящего дела заявлением.

Удовлетворяя заявленные Администрацией требования, арбитражный суд первой инстанции обоснованно исходил из следующих обстоятельств.

Согласно части 1 статьи 198 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации 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 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 силу части 4 статьи 200 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц арбитражный суд в судебном заседании осуществляет проверку оспариваемого акта или его отдельных положений, оспариваемых решений и действий (бездействия) и устанавливает их соответствие закону или иному нормативному правовому акту, устанавливает наличие полномочий у органа или лица, которые приняли оспариваемый акт, решение или совершили оспариваемые действия (бездействие), а также устанавливает, нарушают ли оспариваемый акт, решение и действия (бездействие) права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Согласно части 1 статьи 15 Закона №135-ФЗ 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.

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.

Судом первой инстанции установлено и материалами дела подтверждается, что принятие Администрацией постановления от 19.06.2012 № 1264 основано на Федеральном законе от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», на Федеральном законе от 12.01.1996 № 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», на постановлении Администрации города Заречного Пензенской области от 31.12.2010 № 1972 «Об осуществлении органами местного самоуправления города Заречного Пензенской области функций и полномочий учредителя муниципального учреждения города Заречного Пензенской области», на постановлении Администрации города Заречного Пензенской области от 21.01.2011 № 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», на статье 4.5.1 Устава закрытого административно-территориального образования (ЗАТО) города Заречного Пензенской области.

Как следует из материалов дела, в соответствии с постановлением Администрации города Заречного от 20.09.2010 № 1337 создано муниципальное автономное учреждение города Заречного Пензенской области «Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг» (МАУ «МФЦ»).

Как указано в Уставе указанного 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. 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 20.01.2012 № 01-05/29 в Устав Учреждения внесены изменения, согласно которым к основной цели создания Учреждения отнесено осуществление материально-технического обеспечения деятельности органов местного самоуправления г. Заречного Пензенской области. Подпункт 2.4.1. Устава также 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.

Указанные выше нормативные акты не оспорены и являются действующими.

Таким образом, вывод антимонопольного органа, изложенный в оспариваемом решении от 19.12.2012 № 3-09/10-2012, о том, что именно постановлением № 1264 Учреждение надделено функциями по материально-техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления, правомерно признан судом необоснованным и неправомерным, не соответствующим материалам настоящего дела.

Распоряжение Комитета по управлению имуществом города Заречного от 20.01.2012 вынесено в соответствии с Решением Собрания представителей города Заречного Пензенской области от 25.05.2011 № 261. Данным Решением собрания представителей утверждено Положение о порядке материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления города Заречного Пензенской области. В данном Решении 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 31.01.2012 № 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, 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 Российской Федерации.

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.

Кроме того, судом установлено и материалами дела подтверждается, что постановление Администрации от 19.06.2012 № 1264 признано утратившим силу в связи с изданием постановления Администрации от 05.10.2012 № 2022. Данное постановление опубликовано в печатном средстве массовой информации, газете «Ведомости Заречного» и размещено в правовых системах «Консультант Плюс» и «Гарант».

Антимонопольный орган при вынесении оспариваемого решения 19.12.2012 (резолютивная часть оглашена 05.12.2012) должен был располагать сведениями о том, что постановление, вынесение которого признано нарушением части 1 статьи 15 Закона №135-ФЗ, признано утратившим силу с 17.10.2012 – с момента опубликования постановления от 05.10.2012 № 2022. Таким образом, оспариваемое решение антимонопольного органа принято в отношении акта, утратившего силу на момент рассмотрения дела в антимонопольном органе.

Также арбитражным судом первой инстанции правомерно указано, 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 антимонопольного органа такие доказательства не приведены.

В силу положений статьи 65 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации каждое лицо, участвующее в деле, должно доказать обстоятельства, на которые оно ссылается как на основание своих требований и возражений. Обязанность доказывания обстоятельств, послуживших основанием для принятия государственными органами, органами местного самоуправления, иными органами, должностными лицами оспариваемых актов, решений, совершения действий (бездействия), возлагается на соответствующие орган или должностное лицо.

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).

Оспариваемое решение УФАС России по Пензенской области от 19.12.2012 № 3-09/10-2012 противоречит действующему законодательству Российской Федерации, нарушает права и законные интересы заявителя.

Доказательств обратного антимонопольным органом в нарушение вышеуказанных положений статьи 65, части 5 статьи 200 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, суду не представлено, в материалах дела такие доказательства отсутствуют.

В силу части 2 статьи 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации 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.

При условии установленного судом и подтвержденного материалами дела факта незаконности и необоснованности оспариваемого решения антимонопольного органа судом первой инстанции правомерно удовлетворены заявленные Администрацией требования в данной части.

В соответствии с частью 1 статьи 50 Закона №135-ФЗ по результатам рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства на основании решения по делу комиссия выдает предписание, которое в силу пункта 5 части 1 статьи 49 Закона №135-ФЗ направлено на устранение и (или) предотвращение нарушения антимонопольного законодательства.

В связи указанными выше обстоятельствами, установленными в ходе рассмотрения настоящего дела и подтвержденными документально, предписание антимонопольного органа от 19.12.2012 № 3-09/10-2012 также правомерно признано судом недействительным.

Положенные в основу апелляционной жалобы доводы являлись предметом подробного исследования и оценки суда первой инстанции при рассмотрении спора по существу. Данные доводы не опровергают обстоятельств, установленных судами первой и апелляционной инстанций и, соответственно, не влияют на законность принятого судебного акта. При вынесении обжалуемого решения суд первой инстанции всесторонне, полно и объективно исследовал материалы дела, дал им надлежащую оценку и правильно применил нормы права. Сведений, опровергающих изложенные в решении суда выводы, антимонопольным органом

не представлено. Доводы апелляционной жалобы не свидетельствуют о наличии оснований, предусмотренных статьей 270 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, для отмены обжалуемого решения суда.

Нарушений процессуального закона, влекущих безусловную отмену обжалуемого судебного акта, не установлено. Оснований для отмены решения суда не имеется.

В соответствии с подпунктом 1.1 пункта 1 статьи 333.37 Налогового кодекса Российской Федерации (введен Федеральным законом от 25.12.2008 № 281-ФЗ) государственные органы, выступающие по делам, рассматриваемым в арбитражных судах в качестве истцов или ответчиков, освобождены от уплаты государственной пошлины.

Руководствуясь ст.ст. 268-271 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, арбитражный апелляционный суд

ПОСТАНОВИЛ:

Решение Арбитражного суда Пензенской области от 25 февраля 2013 года по делу № А49-9883/2012 оставить без изменения, апелляционную жалобу – без удовлетворения.

Постановление вступает в законную силу со дня его принятия и может быть обжаловано в двухмесячный срок в Федеральный арбитражный суд Поволжского округа.

Председательствующий

Е.Г.Попова

Судьи

В.Е.Кувшинов

А.А.Юдкин