



АРБИТРАЖНЫЙ СУД КОСТРОМСКОЙ ОБЛАСТИ

156961, г. Кострома, ул. Долматова, д. 2

E-mail: info@kostroma.arbitr.ru

<http://kostroma.arbitr.ru>

Именем Российской Федерации

Р Е Ш Е Н И Е

Дело № А31-5401/2011

г. Кострома

24 января 2012 года

Резолютивная часть решения объявлена 24 января 2012 года.

Полный текст решения изготовлен 24 января 2012 года.

Судья арбитражного суда Костромской области Сизов Александр
Вениаминович

при ведении протокола секретарем судебного заседания Антоновой Н.Ю.

рассмотрев в судебном заседании дело по заявлению Думы города Костромы
к Управлению Федеральной антимонопольной службы по Костромской
области

о признании недействительным решения от 22.04.2011 по делу № 04-72/918 о
нарушении антимонопольного законодательства,

третьи лица: Администрация города Костромы, Контрольно-счетная комиссия
города Костромы, МУП г. Костромы «Городское дорожное
специализированное управление»

при участии в судебном заседании: от заявителя – Шарапова Е.В.- начальник
отдела, доверенность от 11.01.2012; от ответчика – Торопова Е.В.,
доверенность от 11.01.2012 № 3; от третьих лиц: от администрации города
Костромы- Разгуляев И.В.- заместитель начальника доверенность от
07.07.2011 № 55-3482/11, от Контрольно-счетной комиссии города Костромы-

не явился, МУП г. Костромы «Городское дорожное специализированное управление»- не явился,
установил:

Дума города Костромы обратилась в арбитражный суд с иском о признании решения Управления Федеральной антимонопольной службы по Костромской области (далее- Костромское УФАС России, Управление) от 22.04.2011 по делу № 04-72/918 о нарушении антимонопольного законодательства недействительным.

По ходу судебных заседаний истец заявленные требования уточнил в части дополнительных оснований для признания обжалуемого решения недействительным.

В судебном заседании истец свои требования поддержал.

Ответчик с требованиями не согласен по основаниям указанным в отзыве.

Привлеченное в дело в качестве третьего лица, Администрация города Костромы, поддержала позицию заявителя, о чем представила соответствующий отзыв.

Третье лицо МУП г. Костромы «Городское дорожное специализированное управление» на рассмотрение дела не явилось, свою позицию не обозначило.

Третье лицо Контрольно-счетная комиссия города Костромы, считает требования заявителя не подлежащими удовлетворению.

В судебном заседании 17.01.2012 года в порядке ст. 163 АПК РФ был объявлен перерыв до 24.01.2012 года 14 часов 45 минут. После перерыва стороны явились в прежнем составе.

Выслушав представителей сторон, третьих лиц, суд установил следующее.

В августе 2010 года в Управление Федеральной антимонопольной службы по Костромской области поступили материалы проверки финансово-хозяйственной деятельности МУП «ГДСУ», представленные Контрольно-счетной комиссией г. Костромы.

Материалами проверки Комиссии установлено, что финансирование работ МУП «ГДСУ», заказчиком которых являлся Комитет жилищно-коммунального хозяйства администрации города Костромы (далее — Комитет ЖКХ администрации г. Костромы) в 2010 году производилось в форме предоставления субсидий юридическим лицам — владельцам автомобильных дорог, относящихся к муниципальной собственности города Костромы, в целях возмещения затрат данных юридических лиц на содержание и ремонт автомобильных дорог, находящихся в их ведении, в порядке, утвержденном постановлением Главы города Костромы от 31.12.2008 г., а также в целях возмещения затрат в связи с производством работ по асфальтированию дворовых территорий города Костромы, в порядке, утвержденном постановлением администрации города Костромы от 29.06.2009 г. №1158.

Согласно акта проверки Комиссии финансирование работ по содержанию и ремонту автомобильных дорог, асфальтированию дворовых территорий города Костромы, выполненных МУП «ГДСУ» в 2010 году, в форме субсидий противоречит понятию субсидии, определенному статьей 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации, так как предоставлялось на возмездной основе.

21 декабря 2010 года Костромским УФАС России в отношении Комитета ЖКХ администрации г. Костромы было возбуждено дело №04-72/918 по признакам нарушения пункта 7 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В ходе рассмотрения дела было установлено, что предоставление субсидий юридическим лицам — владельцам автомобильных дорог, относящихся к муниципальной собственности города Костромы, - в целях возмещения их затрат на содержание автомобильных дорог предусмотрено в Решении Думы города Костромы от 24.12.2009 г. № 102 «О бюджете города Костромы на 2010 год».

Согласно подпунктам 3 и 11 пункта 14 решения Думы города Костромы от 24.12.2009 г. №102 «О бюджете города Костромы на 2010 год» (далее — Решение Думы города Костромы №102) из бюджета города Костромы предоставляются субсидии юридическим лицам — владельцам автомобильных дорог, относящихся к муниципальной собственности города Костромы, - в целях возмещения затрат на содержание и ремонт автомобильных дорог, находящихся в их ведении, а также в целях возмещения затрат в связи с производством работ по асфальтированию дворовых территорий города Костромы.

Согласно определения о привлечении в качестве ответчика по делу от 11.03.2011 года Дума города Костромы привлечена к участию в рассмотрении дела №04-72/918 в качестве ответчика по делу.

Рассмотрев материалы дела комиссия пришла к выводу, что действия Думы города Костромы по установлению в подпунктах 3 и 11 пункта 14 Решения Думы города Костромы №102 положений о предоставлении субсидий юридическим лицам — владельцам автомобильных дорог, относящихся к муниципальной собственности города Костромы, в целях возмещения их затрат на содержание и ремонт автомобильных дорог, находящихся в их ведении, а также в целях возмещения затрат в связи с производством работ по асфальтированию дворовых территорий города Костромы, свидетельствующего о перераспределении бюджетных средств, которое позволило передать МУП «ГДСУ» муниципальный заказ без соблюдения требований законодательства о размещении заказов, что приводит к ограничению конкуренции на рынке выполнения работ по содержанию и ремонту автомобильных дорог местного значения, а также работ по асфальтированию дворовых территорий города Костромы, иные хозяйствующие субъекты не имеют возможности осуществлять указанную деятельность в условиях конкуренции в городе Костроме, в том числе ограничены в возможностях приобрести вышеозначенные права.

Решением Управления Федеральной антимонопольной службы по Костромской области от 22.04.2011 года по делу № 04-72/918 о нарушении антимонопольного законодательства признаны нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции (в том числе пункта 2 части 1 указанной статьи) действия Думы города Костромы по установлению 24.12.2009 в подпунктах 3 и пункта 14 решения Думы города Костромы № 102 положений о предоставлении субсидий юридическим лицам — владельцам автомобильных дорог, относящихся к муниципальной собственности города Костромы, в целях возмещения их затрат на содержание и ремонт автомобильных дорог, находящихся в их ведении, а также в целях возмещения затрат в связи с производством работ по асфальтированию дворовых территорий города Костромы.

Дума города Костромы считает указанное решение незаконным по следующим основаниям.

Рассмотрение вопросов о соответствии ненормативных правовых актов действующему законодательству не отнесено к полномочиям антимонопольного органа.

Согласно подпункту «а» пункта 6 части 1 статьи 23 Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции) антимонопольный орган обращается в арбитражный суд с исками, заявлениями о нарушении антимонопольного законодательства, в том числе с исками, заявлениями о признании недействующими либо недействительными полностью или частично противоречащих антимонопольному законодательству.

К компетенции Думы города Костромы отнесены полномочия по принятию решения о предоставлении в соответствии с законом (решением) о бюджете субсидий из бюджета города Костромы в зависимости и в пределах доходной части бюджета города Костромы и определению, в том числе, конкретных критериев отбора субъектов субсидирования для достижения

целей по решению вопросов местного значения в соответствии с правовыми принципами бюджетного регулирования.

Закрепление в решении о бюджете города Костромы возможности предоставления определенной категории юридических лиц субсидии на возмещение произведенных затрат в сфере выполнения функций по содержанию автомобильных дорог местного значения не нарушает антимонопольное законодательство Российской Федерации и не может его нарушить ввиду того, что иной хозяйствующий субъект не может быть владельцем автомобильных дорог местного значения и осуществлять в отношении их дорожную деятельность, так как осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения обеспечивается уполномоченными органами местного самоуправления, что прямо предусмотрено федеральным законодательством.

Костромское УФАС России считает свое решение обоснованным и законным на что, указало в своем отзыве на иск и дополнениях к нему.

Оценив доводы сторон и представленные доказательства, суд приходит к следующим выводам.

На основании 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.

Из содержания статьи 23 Закона о защите конкуренции следует, что этой нормой установлены альтернативные полномочия антимонопольного органа,

каждое из которых он вправе использовать исходя из существа конкретного выявленного им нарушения требований Закона о защите конкуренции.

Антимонопольный орган, установив, что орган местного самоуправления, иной осуществляющий функции указанного органа орган, своими действиями, изданием того или иного ненормативного акта, нарушил положения Закона о защите конкуренции, вправе на основании подпунктов "а" и "г" пункта 3 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции выдать ему предписание об отмене или изменении этого акта и о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции, либо на основании пункта 6 части 1 статьи 23 названного Закона обратиться в арбитражный суд с соответствующим заявлением.

С учетом изложенного антимонопольный орган правомерно, в соответствии с полномочиями, предусмотренными в статьях 23, 41, 50 Закона о защите конкуренции, принял оспариваемые решение».

В соответствии с частью 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). При этом перечень запрещенных действий (бездействия) не является исчерпывающим.

В частности, пунктом 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции запрещается необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не

предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам.

Из смысла статьи 15 Закона о защите конкуренции следует, что достаточным основанием для вывода о нарушении части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции является создание условий, возможности для наступления последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции.

Согласно статье 3 Закона о защите конкуренции настоящий Федеральный закон распространяется на отношения, которые связаны с защитой конкуренции.

Под конкуренцией понимается соперничество хозяйствующих субъектов при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке (пункт 7 статьи 4 Закона №135-ФЗ).

Признаки ограничения конкуренции приведены в пункте 17 статьи 4 Закона №135-ФЗ, к числу которых относятся обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке.

Оспариваемым решением Костромским УФАС России Думе вменено нарушение части 1 статьи 15 Закона № 135-ФЗ, выразившееся в действиях заявителя по установлению в подпунктах 3 и 11 пункта 14 решения № 102 положения о предоставлении юридическим лицам — владельцам автомобильных дорог, относящихся к муниципальной собственности города Костромы, в целях возмещения их затрат на содержание и ремонт автомобильных дорог, находящихся в их ведении, а также в целях возмещения затрат в связи с производством работ по асфальтированию дворовых территорий города Костромы, свидетельствующего о перераспределении

бюджетных средств, которое позволило передать МУП «ГДСУ» муниципальный заказ без соблюдения Закона о размещении заказов.

В силу пункта 5 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон №131-ФЗ) к вопросам местного значения городского округа относится дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городского округа, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления автомобильной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В силу пункта 2 статьи 18 Закона №131-ФЗ финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местного бюджета.

Таким образом, все расходы, возникающие при организации дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городского округа финансируются за счет средств местного бюджета.

Частью 3 статьи 15 Федерального закона от 08.11.2007 г. №257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» установлено, что осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения обеспечивается уполномоченными органами местного самоуправления. В свою очередь, МУП «ГДСУ» не является уполномоченным органом администрации и не может выполнять указанные функции по осуществлению дорожной деятельности.

МУП «ГДСУ» является хозяйствующим субъектом, осуществляющим деятельность на рынке выполнения работ по содержанию и ремонту автомобильных дорог местного значения.

Согласно пункта 2.1 Устава МУП «ГДСУ», утвержденного постановлением администрации города Костромы от 15.03.2010 г. №434

целями деятельности предприятия является осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения. Согласно пункта 1.2 Устава, МУП «ГДСУ» является коммерческой организацией, не наделенной правом собственности на имущество, закрепленное за ней собственником.

Согласно пункту 3 части 1 статьи 17 Закона №131-ФЗ в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов обладают полномочиями по созданию муниципальных предприятий и учреждений, осуществлению финансового обеспечения деятельности муниципальных казенных учреждений и финансового обеспечения выполнения муниципального задания бюджетными и автономными муниципальными учреждениями, а также формирование и размещение муниципального заказа.

В связи с изложенным суд приходит к выводу, что такого рода работы как держание и ремонт автомобильных дорог местного значения не могут быть оказаны физическим или юридическим лицам, так как единственным субъектом потребления данных услуг является муниципальное образование в лице администрации города Костромы. Таким образом, МУП «ГДСУ» не может нести расходы, которые должны возмещаться согласно Бюджетного кодекса РФ.

Работы по содержанию и ремонту автомобильных дорог и асфальтированию дворовых территорий являются конкурентным видом деятельности. Следовательно, такие работы могут выполняться любым хозяйствующим субъектом независимо от форм собственности, а не только МУП «ГДСУ». Действующее законодательство каких-либо специальных требований к содержанию и ремонту автомобильных дорог не содержит, равно как и требований к субъектам, которые должны его осуществлять.

В соответствии с частью 2 статьи 3 Закона о размещении заказов, под муниципальными нуждами понимаются обеспечиваемые за счет средств

местных бюджетов и внебюджетных источников финансирования потребности муниципальных образований, муниципальных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации, функций и полномочий муниципальных заказчиков.

Материалами дела №04-72/918 установлено, что работы по содержанию и ремонту автомобильных дорог, находящихся в границах городского округа город Кострома, а также работы по асфальтированию дворовых территорий города Костромы осуществляются за счет бюджетных средств, выполнение данных работ является потребностью муниципального образования, а также необходимо для решения вопросов местного значения и осуществления полномочий органа местного самоуправления. Следовательно, выполнение данных видов работ относится к муниципальной нужде.

Частями 1 и 2 статьи 10 Федерального закона от 21.07.2005 г. №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон о размещении заказов) предусмотрено, что во всех случаях размещение заказа осуществляется путем проведения торгов (в форме конкурса, аукциона, в том числе аукциона в электронной форме), за исключением случаев, предусмотренных данным законом.

Ссылка Думы на положения статьи 78 Бюджетного кодекса РФ, содержащей порядок предоставления субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг, является необоснованной, поскольку в рассматриваемом случае правоотношения возникли по вопросу выполнения работ (содержание и

ремонт автомобильных дорог и асфальтирование дворовых территорий) для муниципальных нужд, что регламентировано статьей 72 Бюджетного кодекса.

Таким образом, Дума, предусмотрев в своем решении от 24.12.2009 г. №102 «О бюджете города Костромы на 2010 год» возможность выделения субсидий юридическим лицам — владельцам автомобильных дорог, относящихся к муниципальной собственности города Костромы, в целях возмещения их затрат на содержание и ремонт автомобильных дорог, находящихся в их ведении, а также в целях возмещения затрат в связи с производством работ по асфальтированию дворовых территорий города Костромы, без размещения муниципального заказа, нарушила часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, сделав невозможным участие иных хозяйствующих субъектов в размещении муниципального заказа на выполнение указанных видов работ.

Доводы администрации г. Костромы (третьего лица) о незаконности обжалуемого решения Костромское УФАС по основаниям нарушения процедуры возбуждения и рассмотрения дела, а именно нарушение срока возбуждения дела (заявление в УФАС поступило 30.08.2010г., а дело было возбуждено только 21.12.2010 г.) и принятие определения от 29.03.2011 об отложении рассмотрения комиссией в неправомочном составе (2 человека) не принимаются судом.

В соответствии со статьей 22 Закона о защите конкуренции Федеральная антимонопольная служба России является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, в том числе осуществляющим функцию по контролю за соблюдением антимонопольного законодательства непосредственно и через свои территориальные органы.

Согласно части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган наделен рядом полномочий в целях реализации своих функций и целей названного Закона.

В силу статей 23, 39 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган в пределах своих полномочий возбуждает и рассматривает дела о нарушении антимонопольного законодательства, принимает по результатам их рассмотрения решения и выдает предписания.

В соответствии с п. 2, 3 ч. 2 ст. 39 названного Закона основанием для возбуждения и рассмотрения антимонопольным органом дела о нарушении антимонопольного законодательства являются, в частности, заявление юридического или физического лица, обнаружение антимонопольным органом признаков нарушения антимонопольного законодательства.

Правила и сроки рассмотрения заявления и материалов, направленных в антимонопольный орган, а также порядок возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства регламентированы статьей 44 Закона о защите конкуренции.

В соответствии с частью 1 статьи 44 Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ антимонопольный орган рассматривает заявление или материалы в срок, не превышающий одного месяца со дня их представления. В случае недостаточности или отсутствия доказательств, позволяющих антимонопольному органу сделать вывод о наличии или об отсутствии признаков нарушения антимонопольного законодательства, антимонопольный орган для сбора и анализа дополнительных доказательств вправе продлить срок рассмотрения заявления или материалов, но не более чем на два месяца. О продлении срока рассмотрения заявления или материалов антимонопольный орган уведомляет в письменной форме заявителя.

На основании части 3 статьи 44 Закона о защите конкуренции по результатам рассмотрения заявления или материалов антимонопольный орган принимает решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства либо об отказе в возбуждении такого дела.

Согласно статье 41.1 Закона о защите конкуренции дело о нарушении антимонопольного законодательства не может быть возбуждено и возбужденное дело подлежит прекращению по истечении трех лет со дня совершения нарушения антимонопольного законодательства, а при длящемся нарушении антимонопольного законодательства - со дня окончания нарушения или его обнаружения. Из материалов данного дела такие обстоятельства не усматриваются. Иные последствия нарушения указанных сроков Законом не предусмотрены.

Кроме того, из положений данной статьи следует вывод о том, что сроки, указанные в части 1 ст. 44 Закона не являются пресекательными.

Поскольку комиссия была в неправомочном составе ею правомерно было принято определение об отложении рассмотрения дела и назначено новое заседание на другую дату. Данным определением не нарушены какие либо права заявителя, поскольку о следующем заседании комиссии он был уведомлен надлежащим образом.

Нарушение отдельных положений указанных норм не может служить безусловным основанием для признания недействительным обжалуемого решения, приведенные третьим лицом нарушения не привели к принятию антимонопольным органом неправильного решения.

В удовлетворении требований заявителя должно быть отказано.

В соответствии со ст. 333.37 НК заявитель от уплаты государственной пошлины освобожден.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 110, 167-170, 201 АПК РФ, суд

Р Е Ш И Л:

В удовлетворении заявления Думы города Костромы о признании решения Управления Федеральной антимонопольной службы по Костромской области от 22.04.2011 по делу № 04-72/918 о нарушении антимонопольного законодательства недействительным отказать.

Решение может быть обжаловано в арбитражный суд апелляционной инстанции в течение месячного срока со дня его принятия или в арбитражный суд кассационной инстанции, если такое решение было предметом рассмотрения в арбитражном суде апелляционной инстанции, через арбитражный суд Костромской области в срок, не превышающий двух месяцев со дня вступления решения в законную силу.

Судья

А.В. Сизов