

Постановление
вступило в
законную силу

65 03 14

40/2014-14934(1)



Пятый арбитражный апелляционный суд
ул. Светланская, 115, г. Владивосток, 690001
тел.: (423) 221-09-01, факс (423) 221-09-98
<http://5aas.arbitr.ru/>

Именем Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
арбитражного суда апелляционной инстанции

г. Владивосток
05 марта 2014 года

Дело № А24-2487/2013

Резолютивная часть постановления оглашена 26 февраля 2014 года.
Постановление в полном объеме изготовлено 05 марта 2014 года.

Пятый арбитражный апелляционный суд в составе:
председательствующего Т.А. Солохиной,
судей В.В. Рубановой, Г.М. Грачёва,
при ведении протокола секретарем судебного заседания Д.А. Шабановой,
рассмотрев в судебном заседании апелляционную жалобу Управления
Федеральной антимонопольной службы по Камчатскому краю,
апелляционное производство № 05АП-15388/2013,
на решение от 30.10.2013
судьи Е.В. Вертопраховой
по делу № А24-2487/2013 Арбитражного суда Камчатского края
по заявлению Министерства имущественных и земельных отношений
Камчатского края (ИНН 4101121312, ОГРН 1084101000147)
к Управлению Федеральной антимонопольной службы по Камчатскому краю
(ИНН 4101036307, ОГРН 1024101041470)

Камчатское
УФАС России
ВХОД № 689 от 14.03.2014

третьи лица: государственное унитарное предприятие Камчатского края «Камчатстройэнергосервис», Министерство финансов Камчатского края о признании недействительным решения от 11.06.2013 по делу № 21-05/40-12А,

при участии:

от ГУП Камчатского края «Камчатстройэнергосервис»: представитель Аксёнова И.Е. по доверенности от 10.01.2014 сроком действия на 1 год, паспорт.

от Министерства имущественных и земельных отношений Камчатского края: представитель Богданова И.Г. по доверенности №77 от 30.12.2013 сроком действия на 1 год, паспорт.

УСТАНОВИЛ:

Министерство имущественных и земельных отношений Камчатского края (далее по тексту – министерство, заявитель) обратилось в арбитражный суд первой инстанции с заявлением о признании недействительным решения Управления Федеральной антимонопольной службы по Камчатскому краю (далее по тексту - УФАС, Антимонопольный орган) от 11.06.2013 по делу № 21-05/40-12А.

К участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечены: государственное унитарное предприятие Камчатского края «Камчатстройэнергосервис» (далее по тексту - ГУП «КСЭС»), Министерство финансов Камчатского края.

Решением от 30 октября 2013 года суд первой инстанции заявленные требования удовлетворил, признав ненормативный правовой акт Управления Федеральной антимонопольной службы по Камчатскому краю по делу № 21-05/40-12А - решение от 11.06.2013 № 1232/05 недействительным как несоответствующее Федеральному закону от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Не согласившись с принятым судом решением, УФАС подал апелляционную жалобу, в которой указал на следующее.

По мнению УФАС, со ссылкой на статью 3 Федерального закона № 94-ФЗ от 21 июля 2005 года «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» обеспечение надлежаще оборудованными и комфортными для работы помещениями в соответствующем административном здании является потребностью органов государственной власти субъекта для осуществления своих функций и полномочий, и, соответственно, государственными нуждой. Это обстоятельство подтверждается также и самими органами государственной власти, в частности Законом Камчатского края от 14 ноября 2011 года № 676 «О краевом бюджете на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов», где в строке 4 в приложении № 7 к указанному закону в расходах, обозначенных как «Закупка товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд» определены расходы краевого бюджета и на такие нужды как «ремонт здания Правительства Камчатского края».

На основании изложенного УФАС просил отменить решение суда первой инстанции и принять новый судебный акт об отказе в удовлетворении заявленных требований Министерству имущественных и земельных отношений Камчатского края.

Министерство и ГУП «КСЭС» доводы апелляционной жалобы отклонили по основаниям, изложенным в отзыве. Решение суда первой инстанции считают законным и обоснованным, а апелляционную жалобу – не подлежащей удовлетворению. Представители Министерства и ГУП «КСЭС» свои доводы поддержали в судебном заседании.

Управление Федеральной антимонопольной службы по Камчатском краю и Министерство финансов Камчатского края, извещенные надлежащим образом в судебное заседание представителей не направили.

Руководствуясь статьёй 156 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, учитывая надлежащее извещение лиц, участвующих в деле, коллегия рассмотрела апелляционную жалобу УФАС в отсутствие представителей Управления и Министерства финансов Камчатского края.

Из материалов дела коллегия установила следующее.

На основании рассмотрения поступившего обращения Прокуратуры Камчатского края от 16.07.2012 № 7/9-12-2012, акта от 14.08.2012 № 05/05 внеплановой проверки ГУП Камчатского края «Камчатстройэнергосервис», приказом Антимонопольного органа от 20.11.2012 № 204-П возбуждено дело № 21-05/40-12А, по результатам рассмотрения которого 11.06.2013 УФАС России по Камчатскому краю вынесено решение о признании Министерства имущественных и земельных отношений Камчатского края нарушившим часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции путем передачи государственному унитарному предприятию Камчатского края «КамчатСтройЭнергоСервис» функций государственного заказчика на выполнение работ по реконструкции здания Правительства Камчатского края, что явилось необоснованным препятствованием осуществлению хозяйствующими субъектами деятельности на рынке строительства; этим же ненормативным правовым актом антимонопольный орган решил: предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства не выдавать, в связи с завершением финансирования из бюджета Камчатского края во исполнение пункта 4.6 Долгосрочной краевой целевой программы «Комплексное благоустройство Петропавловска-Камчатского на 2011 год реконструкции здания Правительства Камчатского края; передать материалы о выявленном нарушении должностному лицу, уполномоченному рассматривать дела об административных правонарушениях, для возбуждения административного производства в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях в отношении должностного лица Министерства

имущественных и земельных отношений Камчатского края (пункты 2 и 3 решения).

Не согласившись с вынесенным решением УФАС России по Камчатскому краю от 11.06.2013 по делу № 21-05/40-12А, Министерство имущественных и земельных отношений Камчатского края обратилось с соответствующим заявлением в арбитражный суд первой инстанции, который заявленные требования удовлетворил.

Решение суда первой инстанции мотивировано тем, что действие Министерства в виде увеличения уставного фонда ГУП «КСЭС», не подпадают по понятие государственной нужды.

Исследовав материалы дела, проверив в порядке, предусмотренном статьями 266, 268, 270 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации правильность применения судом норм материального и процессуального права, проанализировав доводы, содержащиеся в жалобе, коллегия апелляционной инстанции находит апелляционную жалобу подлежащей удовлетворению, а решение суда - отмене в силу следующего.

Из положений части 1 статьи 4 АПК РФ следует, что заинтересованное лицо вправе обратиться в арбитражный суд за защитой своих нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов в порядке, установленном названным Кодексом.

В соответствии с частью 1 статьи 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 Определениях Конституционного Суда Российской Федерации от 20.11.2003 N 449-О и от 04.12.2003 N 418-О также указано, что граждане, организации и иные лица вправе обратиться в арбитражный суд, а арбитражный суд обязан рассмотреть иски о признании ненормативных правовых актов недействительными, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц - незаконными, если заявители полагают, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение или 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 этой деятельности.

Согласно части 4 статьи 200 АПК РФ при рассмотрении дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, 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.

Из части 2 статьи 201 АПК РФ следует, что для признания недействительным решения антимонопольного органа необходимо установить его несоответствие закону или иному нормативному правовому

акту, нарушение этим решением прав и законных интересов заявителя в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности.

Обязанность доказывания соответствия оспариваемого ненормативного правового акта закону или иному нормативному правовому акту в соответствии с частью 5 статьи 200 АПК РФ возлагается на государственный орган, должностное лицо.

Между тем согласно статье 123 Конституции Российской Федерации, статьям 7, 8, 9 АПК РФ судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равенства сторон. В соответствии со статьей 65 АПК РФ каждое лицо, участвующее в деле, должно доказать обстоятельства, на которые оно ссылается как на основания своих требований и возражений, представить доказательства.

В соответствии со статьёй 3 Федерального закона от 27 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», действовавшего в спорный период, (далее по тексту – Закон о размещении заказов) под государственными и муниципальными нуждами понимаются обеспечиваемые за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований их потребности в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

В соответствии с Положением о Министерстве имущественных и земельных отношений Камчатского края, утвержденного Постановлением Законодательного Собрания Камчатского края № 710 от 17 февраля 2010 года Министерство осуществляет, в том числе, полномочия собственника в отношении государственного имущества Камчатского края, переданного в хозяйственное ведение, оперативное управление, а также составляющего казну Камчатского края, за исключением случаев, когда полномочия собственника в соответствии с Законом Камчатского края от 16.12.2009 N 378 «О порядке управления и распоряжения имуществом, находящимся в

государственной собственности Камчатского края» осуществляют иные субъекты, участвующие в управлении и распоряжении государственным имуществом Камчатского края (п. 2.1 Положения), осуществляет функции главного распорядителя и получателя средств краевого бюджета, предусмотренных на содержание Министерства и реализацию возложенных на Министерство полномочий, осуществляет в установленном федеральным законодательством порядке размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд Министерства, заключает государственные контракты, а также иные гражданско-правовые договоры (пункты 49 и 50 Положения).

В соответствии с Законом Камчатского края от 24 декабря 2010 года № 540 «О краевом бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» источником финансирования реконструкции здания Правительства Камчатского края (г. Петропавловск-Камчатский, площадь Ленин, 1) является краевой бюджет: в качестве краевых инвестиционных мероприятий на 2011 год, в частности на реконструкцию здания Правительства Камчатского края выделено 150.233.289 руб., главным распорядителем выделенных средств указано Министерство имущественных и земельных отношений Камчатского края.

Таким образом, учитывая, что здание Правительства Камчатского края необходимо для осуществления функций Правительства Камчатского края, что не опровергнуто Министерством имущественных и земельных отношений Камчатского края, источником финансирования реконструкции указанного здания является бюджет Камчатского края, то потребность субъекта в работах по реконструкции этого здания является государственной нуждой. Доказательства обратного в материалах дела отсутствуют, заявителем не представлены.

При этом главным распорядителем и получателем средств краевого бюджета, в том числе для целей обеспечения полномочий собственника указанного здания Правительства Камчатского края является Министерство

имущественных и земельных отношений Камчатского края, за которым также закреплено осуществление функций государственного заказчика.

Размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд производится в соответствии с законодательством Российской Федерации о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд (пункт 1 статьи 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Статьей 10 Закона о размещении заказов установлено, что во всех случаях размещение заказа осуществляется путем проведения торгов, за исключением случаев, установленных указанным Федеральным законом.

Частью 1 статьи 4 Закона о размещении заказов установлено, что государственными заказчиками, муниципальными заказчиками выступают соответственно государственные органы (в том числе органы государственной власти), органы управления государственными внебюджетными фондами, органы местного самоуправления, казенные учреждения и иные получатели средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации или местных бюджетов при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг за счет бюджетных средств и внебюджетных источников финансирования. Иными заказчиками выступают бюджетные учреждения при размещении ими заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг независимо от источников финансового обеспечения их исполнения.

Частью 1 статьи 15 Федерального закона № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее по тексту – Закон о защите конкуренции) запрещено 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 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).

Как указано в пункте 8 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.06.2008 N 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства», при рассмотрении дел о признании недействующими или недействительными актов названных органов, о признании незаконными их действий (бездействия) по заявлениям антимонопольного органа, поданным в связи с нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, арбитражные суды должны учитывать следующее: если антимонопольным органом доказано, что акты, действия (бездействие) приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, а соответствующим органом не указана конкретная норма федерального закона, разрешившая данному органу принять оспариваемый акт, осуществить действия (бездействие), заявленные требования подлежат удовлетворению.

Следовательно, для квалификации действий (бездействия) по статье 15 Закона о защите конкуренции необходимо установить фактические обстоятельства, подтверждающие действительные либо возможные последствия в виде ограничения конкуренции, создания определенных преимуществ и дискриминации на определенном товарном рынке, а также выявление причинной связи между принятым актом и (или) совершенными действиями и наступившими последствиями.

Как установлено коллегией из материалов дела 19 мая 2011 года министерство издает распоряжение № 02, согласно которому прекращено право оперативного управления Аппарата Губернатора и Правительства Камчатского края на здание Дом Советов (г. Петропавловск-Камчатский, площадь Ленина, 1), пунктом 2 закрепив право хозяйственного ведения за МУП «КСЭС». В рамках реализации долгосрочной целевой программы

«Комплексное благоустройство города Петропавловск-Камчатского на 2011 год» Министерство, направив заявку на финансирование расходов из краевого бюджета на июль 2011 года по расходному расписанию № 10324 от 27 июля 2011 года, получает разрешение на распределение бюджетных ассигнований в сумме 150.233.289 руб. на реконструкцию здания Правительства Камчатского края. Распоряжением от 27 июля 2011 года № 135-Р Министерство увеличивает уставный фонд ГУП «КСЭС» на указанную сумму за счет средств бюджета Камчатского края.

При этом, как следует из материалов дела, а также подтверждено пояснениями представителя заявителя в судебном заседании апелляционной инстанции, увеличение уставного фонда ГУП на указанную сумму является фактически финансированием работ по выполнению реконструкции спорного здания Правительства Камчатского края.

Таким образом, предоставление Министерством ГУП «КСЭС» инвестиций путем увеличения уставного капитала ГУП на цели реконструкции здания Правительства Камчатского края позволило министерству расходовать средства из бюджета Камчатского края без соблюдения процедур, предусмотренных Законом о размещении заказов, чем ограничило права хозяйствующих субъектов, действующих на строительном рынке на участие в торгах, а также права на обжалование результатов торгов в порядке, предусмотренном Законом о размещении заказов, и привело к ограничению конкуренции на указанном рынке на территории Камчатского края.

При таких обстоятельствах коллегия приходит к выводу о наличии в действиях Министерства состава антимонопольного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Ссылку Министерства на то, что инвестиции носят целевой характер, а отношения между ГУП и министерством в рассматриваемом случае регулируются нормами Бюджетного кодекса Российской Федерации, увеличение уставного капитала ГУП произведено в рамках предоставленных

министерству полномочий коллегия отклоняет, поскольку отсутствуют основания для применения к рассматриваемым правоотношениям положений статьи 79 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

При этом оценка факта осуществления работ по реконструкции за счет инвестиций из краевого бюджета не может быть осуществлена исключительно в рамках бюджетного законодательства без ее соответствующей взаимосвязи с Законом о размещении заказов и Законом о защите конкуренции.

Учитывая вышеизложенные установленные по делу обстоятельства, коллегия приходит к выводу о том, что УФАС доказало нарушение Министерством имущественных и земельных отношений Камчатского края части 1 статьи 15 Федерального закона № 135-ФЗ, а спорное решение УФАС России по Камчатскому краю от 11.06.2013 по делу № 21-05/40-12А не принято в соответствии с Законом о защите конкуренции.

Руководствуясь статьями 258, 266-271 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Пятый арбитражный апелляционный суд,

ПОСТАНОВИЛ:

Решение Арбитражного суда Камчатского края от 30.10.2013 по делу № А24-2487/2013 отменить, в удовлетворении требований Министерства имущественных и земельных отношений Камчатского края отказать.

Постановление может быть обжаловано в Федеральный арбитражный суд Дальневосточного округа через Арбитражный суд Камчатского края в течение двух месяцев.

Председательствующий

Т.А. Солохина

Судьи

В.В. Рубанова

Г.М. Грачёв



Т.А. Солохина
В.В. Рубанова
Г.М. Грачёв