



ПЕРВЫЙ АРБИТРАЖНЫЙ АПЕЛЛЯЦИОННЫЙ СУД

Березина ул., д. 4, г. Владимир, 600017
<http://1aas.arbitr.ru>, тел/факс: (4922) телефон 44-76-65, факс 44-73-10

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

г. Владимир

30 июля 2014 года

Дело № А79-4509/2013

Резолютивная часть постановления объявлена 28.07.2014.
Постановление в полном объеме изготовлено 30.07.2014.

Первый арбитражный апелляционный суд в составе:
председательствующего судьи Захаровой Т.А.,
судей Смирновой И.А., Протасова Ю.В.,
при ведении протокола судебного заседания секретарем судебного заседания Рышковской Я.И.,
рассмотрел в открытом судебном заседании апелляционную жалобу администрации города Чебоксары на решение Арбитражного суда Чувашской Республики-Чувашии от 08.04.2014 по делу № А79-4509/2013, принятое судьей Щетинкиным А.В. по заявлению администрации города Чебоксары о признании незаконным в части решения Управления Федеральной антимонопольной службы по Чувашской Республике от 16.04.2013 по делу № 19/05-АМЗ-2013,

без участия лиц,

и установил:

администрация г.Чебоксары (далее – орган местного самоуправления) обратилась в Арбитражный суд Чувашской Республики-Чувашии с требованием, уточненным в порядке статьи 49 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, о признании незаконным решения Управления Федеральной антимонопольной службы по Чувашской Республике–Чувашии (далее - Управление, антимонопольный орган) от 16.04.2013 по делу № 19/05-АМЗ-2013 в части пункта 1.

К участию в рассмотрении дела в качестве третьих лиц, не заявляющих

самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечены Управление ЖКХ, энергетики, транспорта и связи администрации г.Чебоксары, МБУ «Управление жилищным фондом г. Чебоксары», ООО «Строительная фирма «Комплекс», ООО «Коммунальщик», ТСЖ «Забота».

Решением Арбитражного суда Чувашской Республики-Чувашии от 08.04.2014 органу местного самоуправления отказано в удовлетворении заявленных требований.

Не согласившись с принятым судебным актом, администрация г.Чебоксары обратилась в Первый арбитражный апелляционный суд с апелляционной жалобой, в которой просит решение суда первой инстанции отменить и принять по делу новый судебный акт.

В обоснование апелляционной жалобы заявитель указывает на неполное исследование обстоятельств, имеющих значение для дела, недоказанность имеющих значение для дела обстоятельств, которые суд считал установленными, несоответствие выводов суда, изложенных в решении, обстоятельствам дела, неправильное применение норм материального и процессуального права.

По мнению органа местного самоуправления, Управление вышло за рамки своих полномочий и фактически рассмотрело жилищный спор, который не регулируется антимонопольным законодательством.

В отзыве на апелляционную жалобу Управление ЖКХ, энергетики, транспорта и связи администрации г.Чебоксары поддерживает позицию органа местного самоуправления, просит удовлетворить апелляционную жалобу; ходатайствует о рассмотрении дела в отсутствие своего представителя.

Антимонопольный орган ходатайствует о рассмотрении дела без участия своего представителя.

Иные лица, участвующие в деле, о дате, времени и месте судебного заседания, извещены надлежащим образом, в том числе публично путем размещения информации на сайте Первого арбитражного апелляционного суда, представителей в судебное заседание не направили.

В соответствии со статьями 123, 156, 266 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации дело рассмотрено в отсутствие неявившихся представителей лиц, участвующих в деле, по имеющимся в материалах дела доказательствам.

Законность принятого судебного акта, правильность применения судом норм материального и процессуального права проверены Первым арбитражным апелляционным судом в порядке, установленном статьями 257-261, 266-271 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Установлено по делу, что 06.12.2012 из прокуратуры Чувашской Республики в Управление поступило обращение депутата Трофимова П.А.

о бездействии администрации г.Чебоксары, выразившемся в непроведении открытых конкурсов по отбору управляющих организаций для управления вновь введенных в эксплуатацию многоквартирных домов.

С целью проверки поступившей информации и на основании приказа руководителя от 04.02.2013 № 39 Управление возбудило дело № 19/05-АМЗ-2013 по признакам нарушения антимонопольного законодательства.

25.04.2013 по результатам проверки комиссия Управления вынесла решение № 19/05-АМЗ-2013, которым признала действия администрации г.Чебоксары нарушением части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», что выразилось в непроведении открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом, расположенным по адресу: г.Чебоксары, ул. Пролетарская, д. 16 корпус 2.

Не согласившись с таким решением антимонопольного органа, администрация г.Чебоксары обратилась в арбитражный суд с заявлением о признании его незаконным.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд первой инстанции руководствовался статьями 198, 200, 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, статьей 161 Жилищного кодекса Российской Федерации, положениями Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» и исходил из того, что Управление доказало законность и обоснованность оспариваемого решения.

Проверив в пределах, установленных статьей 268 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, соответствие выводов, содержащихся в обжалуемом судебном акте, имеющимся в материалах дела доказательствам, правильность применения арбитражным судом первой инстанции норм материального права и соблюдения норм процессуального права, суд апелляционной инстанции не установил оснований для отмены или изменения судебного акта ввиду следующего.

В соответствии со статьей 123 Конституции Российской Федерации, статьями 7, 8, 9 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон.

Согласно статье 65 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, каждое лицо, участвующее в деле, должно доказать обстоятельства, на которые оно ссылается, как на основания 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 статье 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.

Таким образом, для признания ненормативного правового акта, решения, действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц незаконными суд должен установить наличие совокупности двух условий:

- несоответствие ненормативного правового акта, решения, действия (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц закону или иному нормативному правовому акту;

- нарушение ненормативным правовым актом, решением, действием (бездействием) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц прав и законных интересов заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Согласно 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.

Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе предупреждения и пресечения:

- 1) монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции;
- 2) недопущения, ограничения, устранения конкуренции федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти

субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, Центральным банком Российской Федерации.

Целями настоящего Федерального закона являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков.

Согласно статье 22 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган выполняет следующие функции:

выявляет нарушения антимонопольного законодательства, принимает меры по прекращению нарушения антимонопольного законодательства и привлекает к ответственности за такие нарушения;

предупреждает монополистическую деятельность, недобросовестную конкуренцию, другие нарушения антимонопольного законодательства федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, хозяйствующими субъектами, физическими лицами.

Согласно статьям 23, 39 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган осуществляет следующие полномочия:

- возбуждает и рассматривает дела о нарушениях антимонопольного законодательства;

- выдает в случаях, указанных в настоящем Федеральном законе, хозяйствующим субъектам обязательные для исполнения предписания.
исполнения предписания.

Частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции предусмотрено, что 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). Перечень конкретных нарушений приведен в пунктах 1 – 7 данной нормы и не является закрытым.

Закрепленный приведенной нормой запрет распространяется, прежде всего, на акты и действия органов власти в сфере публично-правовых

отношений в целях предупреждения их негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных (волевых) инструментов.

Следовательно, принимаемые органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными органами или организациями, осуществляющими функции указанных органов, решения, а также совершаемые действия (бездействие), прежде всего, должны быть направлены на реализацию этих положений Закона о защите конкуренции.

Согласно разъяснениям Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, изложенным в пункте 8 постановления от 30.06.2008 № 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.

Таким образом, для соответствующей квалификации действий (бездействия) как нарушения антимонопольного законодательства (часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции) обязательно установление обстоятельств, подтверждающих реальные 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 такими последствиями.

В силу статьи 4 Закона о защите 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;

признаки ограничения конкуренции - сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке, отказ хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, от

самостоятельных действий на товарном рынке, определение общих условий обращения товара на товарном рынке соглашением между хозяйствующими субъектами или в соответствии с обязательными для исполнения ими указаниями иного лица либо в результате согласования хозяйствующими субъектами, не входящими в одну группу лиц, своих действий на товарном рынке, иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке, а также установление органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, при участии в предоставлении таких услуг требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством Российской Федерации.

В соответствии с частью 2 статьи 161 Жилищного кодекса Российской Федерации собственники помещений в многоквартирном доме обязаны выбрать один из способов управления многоквартирным домом: непосредственное управление собственниками помещений в многоквартирном доме; управление товариществом собственников жилья либо жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом; управление управляющей организацией.

Способ управления многоквартирным домом выбирается на общем собрании собственников помещений в многоквартирном доме и может быть выбран и изменен в любое время на основании его решения. Решение общего собрания о выборе способа управления является обязательным для всех собственников помещений в многоквартирном доме (часть 3 статья 161 Жилищного кодекса Российской Федерации).

В соответствии с частью 4 статьи 161 Жилищного кодекса Российской Федерации орган местного самоуправления в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, проводит открытый конкурс по отбору управляющей организации, если в течение года до дня проведения указанного конкурса собственниками помещений в многоквартирном доме не выбран способ управления этим домом или если принятое решение о выборе способа управления этим домом не было реализовано. Открытый конкурс проводится также в случае, если до окончания срока действия договора управления многоквартирным домом, заключенного по результатам открытого конкурса, не выбран способ управления этим домом или если принятое решение о выборе способа управления этим домом не было реализовано.

В силу части 9 статьи 161 Жилищного кодекса Российской Федерации многоквартирный дом может управляться только одной управляющей организацией.

Согласно части 13 статьи 161 Жилищного кодекса Российской Федерации (в редакции, действовавшей на момент ввода в эксплуатацию

жилого дома) в течение десяти рабочих дней со дня выдачи в порядке, установленном законодательством о градостроительной деятельности, разрешения на ввод в эксплуатацию многоквартирного дома орган местного самоуправления в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, проводит в соответствии с частью 4 настоящей статьи открытый конкурс по отбору управляющей организации для управления данным домом.

В силу части 14 статьи 161 Жилищного кодекса Российской Федерации до заключения договора управления многоквартирным домом между застройщиком и управляющей организацией, отобранной по результатам открытого конкурса, проведенного в соответствии с частью 13 настоящей статьи, управление многоквартирным домом осуществляется застройщиком при условии его соответствия стандартам и правилам деятельности по управлению многоквартирными домами, установленным в соответствии с настоящей статьей Правительством Российской Федерации, или управляющей организацией, с которой застройщиком заключен договор управления многоквартирным домом, который заключается не позднее чем через пять дней со дня получения разрешения на ввод в эксплуатацию многоквартирного дома.

Порядок проведения торгов в форме конкурса по выбору управляющей организации установлен Правилами проведения органом местного самоуправления открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 06.02.2006 № 75 (в редакции, действовавшей на момент проведения общего собрания) (далее - Правила № 75).

В соответствии с пунктом 2 Правил № 75 под организатором конкурса понимается орган местного самоуправления или органы государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, уполномоченные проводить конкурс.

Согласно пункту 3 Правил № 75 конкурс проводится на основе принципов создания равных условий участия в конкурсе для юридических лиц независимо от организационно-правовой формы и индивидуальных предпринимателей; добросовестной конкуренции; эффективного использования средств собственников помещений в многоквартирном доме в целях обеспечения благоприятных и безопасных условий пользования помещениями в многоквартирном доме, надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, а также предоставления коммунальных услуг лицам, пользующимся помещениями в доме; доступности информации о проведении конкурса и обеспечение открытости его проведения.

Суд первой инстанции установил, что распоряжением от 25.10.2012 № 3311-р администрация г.Чебоксары утвердила разрешение на ввод

объекта в эксплуатацию от 16.10.2012 № RU «21304000»-«20ж», согласно которому ООО «СФ «Комплекс» разрешено ввести в эксплуатацию построенный объект капитального строительства - 9-этажный с мансардным этажом жилой дом (кв. с № 1 по № 51) со встроенными нежилыми помещениями, расположенный по адресу: г.Чебоксары, ул.Пролетарская, д.16, корп.II (поз. 1а).

28.12.2012 ООО «СФ «Комплекс» и ООО «УК «Коммунальщик» заключили договор управления многоквартирным домом, согласно которому ООО «СФ «Комплекс» поручает, а ООО «УК «Коммунальщик» принимает на себя обязательства по выполнению работ по управлению, техническому обслуживанию, санитарному содержанию и техническому ремонту принадлежащего застройке на праве собственности имущества, сроком на 1 год.

28.03.2013 собственники помещений в многоквартирном доме по адресу: г.Чебоксары, ул.Пролетарская, д.16 кор.2 приняли решение о создании товарищества собственников жилья в качестве способа управления многоквартирным домом, что подтверждается приобщенным к материалам дела протоколом (л.д.73-74).

22.04.2013 Товарищество собственников жилья «Забота» поставлено на учет Инспекцией Федеральной налоговой службы по г.Чебоксары по месту нахождения.

Антимонопольный орган установил и подтверждается материалами дела, что в сроки, установленные жилищным законодательством, до выбора собственниками помещений управляющей организации администрация г.Чебоксары не провела конкурс на отбор управляющей организации и управление указанным домом длительное время осуществлялось ООО «УК «Коммунальщик» без конкурсного отбора.

При установленных обстоятельствах антимонопольный орган пришел к обоснованному выводу о том, что такие действия администрации г.Чебоксары влияют на конкуренцию, поскольку только при публичном объявлении конкурса могут быть выявлены контрагенты, предлагающие наилучшие условия, что обеспечивает соблюдение интересов собственников помещений в многоквартирных домах, а также хозяйствующих субъектов, действующих на рынке управления многоквартирными домами.

Статья 71 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации предусматривает, что арбитражный суд оценивает доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном, объективном и непосредственном исследовании имеющихся в деле доказательств. Арбитражный суд оценивает относимость, допустимость, достоверность каждого доказательства в отдельности, а также достаточность и взаимную связь доказательств в их совокупности.

Всесторонне и полно исследовав обстоятельства, имеющие значение для дела, оценив по правилам статьи 71 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации представленные в материалы дела доказательства в их взаимосвязи и совокупности, применив нормы материального права, суд первой инстанции пришел к обоснованному выводу о том, что администрация г.Чебоксары нарушила запреты части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, в связи с чем у Управления имелись основания для принятия решения в оспариваемой части.

Поскольку антимонопольный орган доказал, что бездействие органа местного самоуправления привело к ограничению конкуренции на рынке управления многоквартирными домами, а администрация г.Чебоксары не указала конкретные правовые нормы, разрешившие ей допустить такое бездействие, суд первой инстанции правомерно отказал в удовлетворении заявленных требований.

По результатам рассмотрения дела суд апелляционной инстанции приходит к аналогичному выводу о том, что решение в оспариваемой части принято уполномоченным органом, соответствует Закону о защите конкуренции и не нарушает права и законные интересы администрации г.Чебоксары в сфере экономической деятельности, что в соответствии с частью 3 статьи 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации влечет отказ в удовлетворении заявленных требований.

Арбитражный суд Чувашской Республики-Чувашии законно и обоснованно отказал в удовлетворении требований.

Предусмотренные статьей 270 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации основания к отмене судебного акта отсутствуют.

При этом судом не допущено нарушений норм процессуального права, являющихся в силу части 4 статьи 270 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в любом случае основаниями для отмены судебного акта.

Апелляционная жалоба администрации г.Чебоксары признается не подлежащей удовлетворению как основанная на неверном толковании норм действующего законодательства.

Доводам заявителя апелляционной жалобы судом первой инстанции дана надлежащая оценка, и они признаны несостоятельными. Оснований для признания их обоснованными не усматривает и суд апелляционной инстанции.

По результатам рассмотрения апелляционной жалобы Первый арбитражный апелляционный суд приходит к заключению о том, что решение Арбитражного суда Чувашской Республики-Чувашии от 08.04.2014 по делу № А79-4509/2013 на основании пункта 1 части 1 статьи 269 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации подлежит оставлению без изменения.

В соответствии с подпунктом 1 пункта 1 статьи 333.37 Налогового

кодекса Российской Федерации орган местного самоуправления освобожден от уплаты государственной пошлины при обращении в арбитражный суд.

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

П О С Т А Н О В И Л :

решение Арбитражного суда Чувашской Республики-Чувашии от 08.04.2014 по делу № А79-4509/2013 оставить без изменения, апелляционную жалобу администрации города Чебоксары – без удовлетворения.

Постановление вступает в законную силу со дня его принятия.

Постановление может быть обжаловано в Федеральный арбитражный суд Волго-Вятского округа в двухмесячный срок со дня его принятия.

Председательствующий судья

Т.А. Захарова

Судьи

И.А. Смирнова

Ю.В. Протасов