

Арбитражный суд Курганской области в составе судьи Шестаковой Л.П. при ведении протокола судебного заседания секретарем судебного заседания Цушко О.В.

рассмотрев в судебном заседании дело по заявлению Курганской городской Думы

Заинтересованное лицо: Управление Федеральной антимонопольной службы по Курганской области

третьи лица: 1. Муниципальное учреждение «Административно-техническая инспекция города Кургана», 2. Администрация города Кургана,

при участии прокуратуры Курганской области об оспаривании ненормативного правового акта при участии в судебном заседании

от заявителя: Ситникова Е.В. по доверенности от 05.06.2008 №190, Елисеева Н.Ю. по доверенности от 11.09.2009 №397;

от заинтересованного лица: Баев А.Е. по доверенности от 27.02.2009 №20; от третьих лиц: 1. Романов А.С. по доверенности от 07.09.2009 №1611, 2. Колосовская Е.В. по доверенности от 26.08.2008 №2405;

от прокуратуры Курганской области: Пушилина С.С. по доверенности от 14.09.2009

Установил:

Курганская городская Дума обратилась в Арбитражный суд Курганской области с заявлением о признании недействительными решения и предписания от 14.05.2009г. №29 Управления Федеральной антимонопольной службы по Курганской области (далее Курганское УФАС России) согласно которым в действиях заявителя установлено нарушение части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее ФЗ «О защите конкуренции»).

В обоснование своих требований, ссылаясь на нормы Федерального закона от 06.10.2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» заявитель указывает, что органы местного самоуправления наделены полномочиями по решению вопросов местного значения. В целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления обладают полномочиями по созданию муниципальных учреждений, определяют условия и порядок деятельности этих учреждений. В целях реализации полномочий органов местного самоуправления для осуществления вспомогательных функций Администрацией города Кургана создано муниципальное учреждение «Административно-техническая инспекция города Кургана» (далее МУ «АТИ города Кургана»). Решениями Курганской городской Думы, в отношении которых вынесены оспариваемые решение и предписание, МУ «АТИ города Кургана» не наделено полномочиями органов местного самоуправления, не обладает властно-распорядительными полномочиями, а осуществляет вспомогательные, технические функции, в пределах своей компетенции участвует в осуществлении контроля совместно с другими структурными подразделениями Администрации города Кургана. Заявитель полагает, что МУ «АТИ города Кургана» не обладает признаками хозяйствующего субъекта применительно к статье 4 ФЗ «О защите конкуренции», поскольку средства, полученные учреждением от оказания платных услуг после уплаты налогов и сборов в полном объеме зачисляются в бюджет города Кургана и являются доходами бюджета города, а не МУ «АТИ города Кургана». Кроме того заявитель указывает, что оспариваемые решение и предписание, принятые по одному и тому же делу не соответствуют друг другу, поскольку выданное предписание предусматривает выполнение ответчиком по делу действий, не предусмотренных ранее принятым решением и порождает для него самостоятельные правовые последствия.

В судебном заседании представители заявителя поддержали заявленные требования по доводам заявления.

Управление Федеральной антимонопольной службы по Курганской области по заявленным требованиям возражает, в материалы дела представлен письменный отзыв. В своих возражениях представитель заинтересованного лица суду пояснил, что в соответствии с уставом МУ «АТИ города Кургана» учреждение осуществляет деятельность, приносящую доход, средства от приносящей доход деятельности зачисляются в бюджет города Кургана после уплаты налогов и сборов. В Финансово-казначейском комитете Администрации города Кургана открыт лицевой счет, предназначенный для учета средств, полученных от приносящей доход деятельности МУ «АТИ города Кургана». В соответствии с пунктом 5 статьи 4 ФЗ «О защите конкуренции» учреждение является хозяйствующим субъектом. МУ «АТИ города Кургана» осуществляет деятельность, приносящую доход, в сферах, в которых наделена контрольными, распорядительными функциями, выполняет функции органов местного самоуправления, МУ «АТИ города Кургана» дано право составлять протоколы об административных правонарушениях. Не оспаривая право органов местного самоуправления по созданию муниципальных учреждений и определению целей их деятельности, указывает, что создание муниципальных учреждений и наделение их функциями

должно соответствовать федеральным законам, что вытекает из части 2 статьи 4, части 1 статьи 76 Конституции Российской Федерации.

МУ «АТИ города Кургана» заявленные требования считает обоснованными, в дело представлен письменный отзыв из которого следует, что для признания учреждения хозяйствующим субъектом, осуществляемая учреждением деятельность должна приносить доход непосредственно самому учреждению. Деятельность МУ «АТИ города Кургана» не приносит доход непосредственно учреждению. Указывает, что учреждение не обладает властно-распорядительными полномочиями, осуществляет технические функции по оформлению документов, принимает участие в осуществлении контроля только в пределах своей компетенции. Полагает, что деятельность учреждения не нарушает ФЗ «О защите конкуренции».

Администрация города Кургана поддерживает доводы заявителя, указывает, что Курганским УФАС России не доказан факт получения МУ «АТИ города Кургана» доходов, не приведена конкретная норма права, которая в данном случае по мнению антимонопольного органа нарушена.

В судебном заседании Прокуратурой Курганской области заявлено ходатайство о вступлении в дело в порядке части 5 статьи 52 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации с процессуальными правами и обязанностями лица, участвующего в деле, в целях обеспечения законности. Указывает, что рассмотрение настоящего заявления затрагивает интересы законности, на стороне которой выступает прокуратура, поскольку основанием для вынесения оспариваемых актов стали материалы прокурорской проверки.

Представители заявителя и третьих лиц возражали по ходатайству прокурора о вступлении в дело. Представитель заинтересованного лица по ходатайству прокурора не возражает.

Суд считает ходатайство Прокуратуры Курганской области подлежащим удовлетворению так как в соответствии с частью 5 статьи 52 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации прокурор вправе вступить в дело по заявлениям иных лиц об оспаривании ненормативных правовых актов государственных органов, затрагивающих права и законные интересы организаций в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности на любой стадии арбитражного процесса с процессуальными правами и обязанностями лица, участвующего в деле, в целях обеспечения законности.

Представитель Прокуратуры Курганской области в судебном заседании пояснил, что МУ «АТИ города Кургана», осуществляющее приносящую доход деятельность, наделено функциями государственной власти и органов местного самоуправления. Должностные лица учреждения осуществляют контрольно-надзорные функции органов местного самоуправления по проверке субъектов малого и среднего предпринимательства, не обладая статусом муниципальных служащих, связанных с установленными законом ограничениями, препятствующими коррупционным проявлениям. По результатам проведенной прокуратурой проверки Главе города Кургана и Руководителю Администрации города Кургана внесены представления об устранении нарушений закона, которые рассмотрены и отклонены. Информация о выявленных нарушениях направлена в Курганское УФАС России, в связи с чем данным органом были вынесены оспариваемые решение и предписание. Полагает, что заявленные требования удовлетворению не подлежат.

Изучив материалы дела и заслушав представителей лиц, участвующих в деле, суд приходит к следующему.

Как видно из материалов дела Курганским УФАС России по поручению Прокуратуры Курганской области проведен анализ решений Курганской городской Думы по организации деятельности и наделению полномочиями МУ «АТИ города Кургана». Приказом от 09.04.2009 №49 в отношении Курганской городской Думы возбуждено дело по признакам нарушения части 3 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции».

В ходе рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства антимонопольный орган пришел к выводу, что МУ «АТИ города Кургана» осуществляет деятельность приносящую учреждению доход, в соответствии с пунктом 5 части 4 Федерального закона «О защите конкуренции» является хозяйствующим субъектом. При этом наделено определенными функциями и полномочиями органов местного самоуправления.

По результатам рассмотрения дела вынесено решение от 14.05.2009, согласно которому в действиях Курганской городской Думы имеется нарушение части 3 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции».

Курганское УФАС России в своем решении указывает, что Приказом Финансово-казначейского комитета Администрации города Кургана от 30.12.2008 №43 утвержден Порядок осуществления учреждениями, финансируемыми из бюджета города, операций со средствами, полученными от приносящей доход деятельности. В приложении №2 к данному Порядку - «Генеральное разрешение №951300 на осуществление приносящей доход деятельности» от 11.01.2009 перечислены источники

формирования приносящей доход деятельности МУ «АТИ города Кургана», в том числе от деятельности по оказанию посреднических услуг при продаже недвижимого имущества, технического проектирования, рекламной деятельности. На основании названного приказа открыт лицевой счет в Финансово-казначейском комитете Администрации города Кургана, предназначенный для учета средств, полученных от предпринимательской деятельности. В соответствии с постановлением Администрации города Кургана от 01.07.2005 №1348 «О выдаче разрешений на открытие счетов учреждениям по учету средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, а также по учету средств, поступающих во временное распоряжение учреждениям, финансируемым из бюджета города» в 2007-2008 годах МУ «АТИ города Кургана» открыт расчетный счет в ГРКЦ ГУ Банка России по Курганской области. Исходя из изложенного, учитывая положения устава и отчет о финансовых результатах деятельности учреждения, антимонопольный орган пришел к выводу, что МУ «АТИ города Кургана» является хозяйствующим субъектом.

Также в решении антимонопольный орган указывает, что МУ «АТИ города Кургана» наделено функциями и полномочиями органов местного самоуправления, а именно пунктами 1.5., 12.1.3., 12.1.17, 12.2.2. Правил благоустройства, организации уборки и обеспечения чистоты и порядка в городе Кургане, утвержденных решением Курганской городской Думы от 21.01.2004 №4 учреждение наделено разрешительными и контролирующими функциями; пунктами 2.1., 2.2., 4.1. Положения о переводе жилых помещений в нежилые помещения и нежилых помещений в жилые помещения в городе Кургане, утвержденного решением Курганской городской Думы от 22.03.2006 №66 учреждение наделено функциями органов местного самоуправления; пунктами 2.1., 2.2., 4.1. Положения о согласовании переустройства и (или) перепланировки жилых помещений в городе Кургане, утвержденного решением Курганской городской Думы от 01.06.2005 №110 учреждение наделено функциями органов местного самоуправления; пунктом 1 статьи 5 Положения о согласовании перепланировки и (или) переустройства нежилых помещений в городе Кургане, утвержденного решением Курганской городской думы от 18.04.2007 №101 учреждение наделено контролирующими функциями; пунктами 3.6., 4.1. Порядка оформления разрешений на перепрофилирование нежилых помещений (зданий), переспециализации магазинов в городе Кургане, утвержденного решением Курганской городской Думы от 20.10.2004 №167 учреждение наделено контролирующими функциями.

Курганской городской Думе выдано предписание о прекращении нарушения части 3 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции», а именно предписано внести изменения в вышеперечисленные решения Курганской городской Думы, исключающие наделение муниципального учреждения «Административно-техническая инспекция города Кургана» контролирующими, разрешительными функциями органов местного самоуправления.

Не согласившись с названными решением и предписанием антимонопольного органа Курганская городская Дума обратилась с настоящим заявлением в суд.

Суд считает заявление Курганской городской Думы о признании недействительными решения и предписания Управления Федеральной антимонопольной службы по Курганской области от 14.05.2009 №29 обоснованным исходя из следующего.

В соответствии с частью 3 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» запрещается совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных органов власти, органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, за исключением случаев, установленных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов, в том числе функциями и правами органов государственного контроля и надзора, если иное не установлено Федеральным законом "О Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом".

Согласно пункту 5 статьи 4 названного закона хозяйствующий субъект это индивидуальный предприниматель, коммерческая организация, а также некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход.

Из дела видно, что МУ «АТИ города Кургана» учреждено Администрацией города Кургана, владеет пользуется и распоряжается имуществом, переданным на праве оперативного управления. Доходы, полученные от осуществления разрешенной в соответствии с уставом учреждения деятельности, после уплаты налогов и сборов в полном объеме учитываются в смете доходов и расходов и поступают в бюджет города.

МУ «АТИ города Кургана» как бюджетному учреждению в Финансово-казначейском комитете Администрации города Курган открыт лицевой счет на который зачисляются доходы от оказания платных услуг. Указанные доходы являются доходом городского бюджета, распоряжение которыми

производится в соответствии с нормами бюджетного законодательства. Уплата налогов и сборов МУ «АТИ города Кургана» осуществляется с лицевого счета, открытого в Финансово-казначейском комитете Администрации города Кургана. Доказательств, свидетельствующих о том, что средства, от приносящей доход деятельности, поступают в самостоятельное распоряжение МУ «АТИ города Кургана» при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства не установлено, в материалы настоящего дела не представлено.

Таким образом антимонопольным органом не установлены признаки хозяйствующего субъекта у МУ «АТИ города Кургана», предусмотренные пунктом 5 статьи 4 Федерального закона «О защите конкуренции».

Доводы, приведенные антимонопольным органом в оспариваемом решении в качестве признаков самостоятельного хозяйствующего субъекта МУ «АТИ города Кургана» судом не принимаются, поскольку не доказывают тот факт, что доход от средств, полученных от осуществления учреждением разрешенной деятельности, является доходом учреждения.

Вместе с тем согласно требованиям части 5 статьи 200 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц 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).

Кроме того, в соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 23 Федерального закона «О защите конкуренции» антимонопольный орган полномочен выдавать федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, а также государственным внебюджетным фондам, их должностным лицам, за исключением случаев, установленных пунктом 4 настоящей части, обязательные для исполнения предписания: а) об отмене или изменении актов, нарушающих антимонопольное законодательство; б) о прекращении или об изменении соглашений, нарушающих антимонопольное законодательство; в) о прекращении иных нарушений антимонопольного законодательства; г) о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.

В то же время в силу пункта 6 части 1 статьи 23 названного Закона 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 нормативных правовых актов или ненормативных актов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов или организаций, а также государственных внебюджетных фондов, Центрального банка Российской Федерации (подпункт "а").

В соответствии с частью 2 статьи 34 и частью 10 статьи 35 Федерального закона от 06.10.2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования обязательно. При этом в исключительной компетенции такого органа находятся: 1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений; 2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении; 3) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах; 4) принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении; 5) определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности; 6) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений; 7) определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества; 8) определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления; 9) контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения.

Из приведенных нормативных положений следует, что представительные органы местного самоуправления выполняют различные властные функции, не ограничиваясь лишь нормотворчеством. Иммунитет представительных органов власти не является абсолютным. Соответствие нормативных правовых актов этих органов закону обеспечено судебным нормоконтролем, осуществляемым в порядке, установленном процессуальным законодательством. В рамках специальной процессуальной правосубъектности антимонопольный орган вправе обратиться в суд (пункт 6 части 1 статьи 23 Закона N 135-ФЗ). Проверка нормативных положений на предмет их соответствия тем или иным нормативным требованиям является прерогативой суда. Напротив, властная деятельность соответствующих органов, не связанная с реализацией ими сугубо нормотворческих полномочий, подконтрольна антимонопольным органам.

В данном случае при принятии оспариваемых решения и предписания антимонопольный орган фактически принял на себя полномочия арбитражного суда, который в ходе рассмотрения дела о признании недействующим нормативного акта органа местного самоуправления по правилам главы 23 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации вправе признать его недействующим по заявлению хозяйствующего субъекта, антимонопольного органа или прокурора. Согласно ст. 13 ГК РФ ненормативный акт государственного органа или органа местного самоуправления может быть признан судом недействительным если он не соответствует закону или иным правовым актам и нарушает права и законные интересы гражданина или юридического лица. При изложенных обстоятельствах, решение и предписание Управления Федеральной антимонопольной службы по Курганской области от 14.05.2009 №29 не соответствуют требованиям закона, нарушают права и законные интересы заявителя в связи с чем заявление Курганской городской Думы подлежит удовлетворению.

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

Решил:

Заявление Курганской городской Думы удовлетворить.

Признать недействительным решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Курганской области от 14.05.2009 №29 о признании в действиях Курганской городской Думы нарушения части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции».

Признать недействительным предписание Управления Федеральной антимонопольной службы по Курганской области от 14.05.2009 №29 об обязанности внести изменения, исключаяющие наделение муниципального учреждения «Административно-техническая инспекция города Кургана» контролирующими, разрешительными функциями органов местного самоуправления, в следующие решения Курганской городской Думы: в пункты 1.5., 12.1.3., 12.1.17, 12.2.2. Правил благоустройства, организации уборки и обеспечения чистоты и порядка в городе Кургане, утвержденных решением Курганской городской Думы от 21.01.2004 №4; в пункты 2.1., 2.2., 4.1. Положения о переводе жилых помещений в нежилые помещения и нежилых помещений в жилые помещения в городе Кургане, утвержденного решением Курганской городской Думы от 22.03.2006 №66; в пункты 2.1., 2.2., 4.1. Положения о согласовании переустройства и (или) перепланировки жилых помещений в городе Кургане, утвержденного решением Курганской городской Думы от 01.06.2005 №110; в пункт 1 статьи 5 Положения о согласовании перепланировки и (или) переустройства нежилых помещений в городе Кургане, утвержденного решением Курганской городской думы от 18.04.2007 №101; в пункты 3.6., 4.1. Порядка оформления разрешений на перепрофилирование нежилых помещений (зданий), переспециализации магазинов в городе Кургане, утвержденного решением Курганской городской Думы от 20.10.2004 №167.

Решение может быть обжаловано в порядке апелляционного производства в Восемнадцатый арбитражный апелляционный суд в месячный срок со дня его принятия (изготовления его в полном объеме), а также в порядке кассационного производства в Федеральный арбитражный суд Уральского округа в течение двух месяцев со дня его вступления в законную силу через Арбитражный суд Курганской области.