

Арбитражный суд Удмуртской Республики в составе судьи <...>, рассмотрев в порядке упрощенного производства дело по заявлению Автономного учреждения Удмуртской Республики «Управление государственной экспертизы проектов при Министерстве строительства, архитектуры и жилищной политики Удмуртской Республики» об оспаривании постановления Управления Федеральной антимонопольной службы по Удмуртской Республике,

в отсутствие представителей сторон, надлежащим образом извещенных о начавшемся судебном процессе,

УСТАНОВИЛ:

Автономное учреждение Удмуртской Республики «Управление государственной экспертизы проектов при Министерстве строительства, архитектуры и жилищной политики Удмуртской Республики» (АУ «Управление госэкспертизы») обратилось в Арбитражный суд Удмуртской Республики с заявлением о признании незаконным постановления Управления Федеральной антимонопольной службы по Удмуртской Республике (Удмуртское УФАС России) от 26.03.2013 № СЮ06-07/2013-9А, которым заявитель привлечен к административной ответственности, предусмотренной частью 1 статьи 14.32 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ).

Ответчик требование заявителя не признал по основаниям, изложенным в отзыве.

Из материалов дела следует, что в Управление Федеральной антимонопольной службы по Удмуртской Республике поступило заявление от территориального управления Росфиннадзора в Удмуртской Республике на действия муниципального учреждения «Управление внешнего благоустройства» Администрации города Ижевска, выразившиеся в проведении учреждением открытого аукциона на право заключить муниципальные контракты по уже выполненным объемам работ по капитальному ремонту автомобильных дорог по ул. Милиционная г. Ижевска и по набережной им. Зодчего Дудина г. Ижевска.

По результатам рассмотрения указанного заявления антимонопольным органом было установлено, что 27.08.2010 в здании Министерства строительства Удмуртской Республики состоялось совещание по вопросам капитального ремонта дорог общего пользования по улице Милиционная и набережной им. Зодчего Дудина.

На совещании приняли участие Министерство строительства, архитектуры и жилищной политики Удмуртской Республики, Министерство транспорта : дорожного хозяйства Удмуртской Республики, Администрация города Ижевска, ФГУП «УССТ № 6 при Спецстрое России», АУ «Управление госэкспертизы», ЗАО «Удмуртгражданпроект», МУ «УГС», МУ «УВБ».

По результатам проведения указанного совещания приняты следующие решения:

1. Определить заказчиком по капитальному ремонту дорог общего пользования по ул. Милиционная и набережной им. Зодчего Дудина МУ «УВБ».

2. МУ «Горстрой»: передать проектную документацию по капитальному ремонту дорог общего пользования по ул. Милиционная и набережной им. Зодчего Дудина МУ «УВБ». Срок до 30.08.2010 года.

3. Миндортрансу УР: в срок до 01.09.2010 года, проанализировать проектную документацию на капитальный ремонт дорог общего пользования по ул. Милиционная и наб. им. Зодчего Дудина на соответствии требованиям Росавтодора. Срок - до 01.09.2010 года.

4. МУ «УВБ»: срочно подготовить конкурсную документацию по определению подрядной организации по капитальному ремонту дорог общего пользования по ул. Милиционная и наб. им. Зодчего Дудина.

5. МУ «Горстрой»: исключить из объема ранее принятых работ по объекту «реконструкция набережной Ижевского водохранилища», 3 очередь (устройств инженерных коммуникаций и благоустройства до монумента навеки с Россией) работы, включенные в состав выделяемых объектов «капитальный ремонт автодороги по ул. Милиционная г. Ижевска «на участке от плотины до точки 80 метров севернее центральной эспанды) и «капитальный ремонт автодороги по набережной им. Зодчего Дудина (на участке от плотины до здания Ижевского индустриального техникума)».

6. АУ «Госэкспертиза проектов при Минстрое УР»: в срок до 03.09.2010 года подготовить экспертное заключение по объектам «капитальный ремонт автодороги по ул. Милиционная г. Ижевска «на участке от плотины до точки 80 метров севернее центральной эспанды) и «капитальный ремонт автодороги по набережной им. Зодчего Дудина (на участке от плотины до здания Ижевского индустриального техникума)». Срок - до 03.09.2010 года.

7. Минстрою УР:

Изыскать средства на оплату проектных работ по капитальному ремонту дорог общего пользования по улице Милиционная и набережная им. Зодчего Дудина. Срок - до конца 2010 года.

В ходе рассмотрения дела установлено, что все работы по капитальному ремонту дорог общего пользования по ул. Милиционная и набережной им. Зодчего Дудина к 01.09.2010 года выполнены ФГУП «УССТ № 6 при Спецстрое России» в полном объеме.

Фактическим обстоятельством, подтверждающим то, что лица, участвующие в совещании, знали о том, что работы по капитальному ремонту автодорог по ул. Милиционная г. Ижевска и набережной им. Зодчего Дудина выполнены, является пункт 5 протокола, принятый по итогам совещания.

Однако лицами, присутствующим на совещании по вопросам капитального ремонта дорог, на уже выполненные работы, где заказчиком выступало - МУ «УГС», а подрядчиком ФГУП «УССТ № 6 при Спецстрое России», установлен очередной заказчик - МУ «УВБ», принято решение о необходимости МУ «УВБ» срочно подготовить документацию об аукционе по определению подрядной организации

по капитальному ремонту дорог общего пользования по ул. Милиционная и наб. им. Зодчего Дудина, исключить из объема ранее принятых работ по объекту «реконструкция набережной Ижевского водохранилища», 3 очередь (устройств инженерных коммуникаций и благоустройства до монумента навеки с Россией) работы, включенные в состав выделяемых объектов «капитальный ремонт автодороги по ул. Милиционная г. Ижевска «на участке от плотины до точки 80 метров севернее центральной эспланады) и «капитальный ремонт автодороги по набережной им. Зодчего Дудина (на участке от плотины до здания Ижевского индустриального техникума)», указанные лица в последующем содействовали реализации положений, установленных по результатам проведенного 27.08.2010 совещания.

Все лица, присутствующие на совещании от 27.08.2010, в последующем имели отношение к исполнению поручений, принятых на совещании, что свидетельствует о том, что лица, присутствующие на совещании, были приглашены в целях согласования между ними модели поведения при использовании денежных средств, проведении аукциона и фактического исполнения и контроля за исполнением контрактов, заключенных по итогам проведения торгов.

АУ «Управление госэкспертизы» по результатам совещания от 27.08.2010 в соответствии с возложенными на учреждение полномочиями 08.09.2010 подготовило и утвердило положительные заключения государственной экспертизы № 18-1-5-0121-10 и № 18-1-5-0122-10 по объектам капитального строительства: «капитальный ремонт автомобильных дорог по набережной им. Зодчего Дудина г. Ижевска и по ул. Милиционная г. Ижевска».

Генеральной проектной организацией выступало ООО институт «Удмуртгражданпроект».

В свою очередь, на выполнение проектной документации по объектам «капитальный ремонт автомобильных дорог по улице Милиционная и по набережной имени Зодчего Дудина» между МУ «УГС», выступающим по договору заказчиком, и ООО Институт «Удмуртгражданпроект», выступающим в роли подрядчика, были заключены договоры от 09.12.2010 года № 54и/05-78/2010 и № 53и/05-78/2010.

После выдачи положительных заключений между заказчиком и АУ «Управление госэкспертизы» продолжалась переписка по вопросу доработки проектной документации, в том числе исполнителем направлялись письмом № 1441 от 08.09.2010 повторные замечания и заказчиком в письмах № 0-26-2/2553 от 09.09.2010 и № 0-26-2/2560 от 10.09.2010 давались ответы на повторные замечания.

Выполненные по договорам от 09.12.2010 года работы переданы заказчику МУ «УГС» по акту приема-передачи от 10.12.2010 года № 280 и № 281.

Таким образом, АУ «Управление госэкспертизы» было выдано положительное заключение на проектную документацию по спорным объектам, несмотря на то обстоятельство, что с учетом толкования ст. 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации государственная экспертиза проектной документации объектов капитального строительства проводится до осуществления строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства. АУ «Управление госэкспертизы» в целях исполнения решения,

полученного по результатам проведения совещания от 27.08.2010, осуществило действия по проведению контрольных мероприятий, которые также свидетельствуют об участии учреждения в антиконкурентном соглашении между МУ «УВБ», МУ «УГС», Администрацией г. Ижевска, Минтрансом УР, Минстроем УР, и ФГУП «УССТ № 6 при Спецстрое России».

Решением Удмуртского УФАС России от 15.05.2012 по делу № СЮ06-06/2011-52 АУ «Управление государственной экспертизы проектов при Министерстве строительства, архитектуры и жилищной политики Удмуртской Республики» признано нарушившим статью 16 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», что выразилось в заключении ограничивающего конкуренцию соглашения Министерством строительства, архитектуры и жилищной политики Удмуртской Республики, ФГУП «УССТ № 8 при Спецстрое России», Министерством транспорта и дорожного хозяйства Удмуртской Республики, АУ УР «Управление государственной экспертизы проектов при Минстрое УР», МКУ «Служба благоустройства и дорожно-мостового хозяйства», МКУ города Ижевска «Служба городского строительства» и Администрацией г. Ижевска на рынке выполнения работ по приведению в нормативное состояние улично-дорожной сети муниципального образования «город Ижевск» на объектах «Капитальный ремонт автомобильных дорог по ул. Милицейской и по набережной им. Зодчего Дудина».

По материалам дела № СЮ06-06/2011-52 о нарушении антимонопольного законодательства антимонопольным органом в отношении АУ «Управление госэкспертизы» 12.03.2013 составлен протокол № СЮ06-07/2013-9А об административном правонарушении, предусмотренном ч.1 ст.14.32 КоАП РФ.

Постановлением Управления Федеральной антимонопольной службы по Удмуртской Республике от 26.03.2013 № СЮ06-07/2013-9А Автономного учреждения Удмуртской Республики «Управление государственной экспертизы проектов при Министерстве строительства, архитектуры и жилищной политики Удмуртской Республики» привлечено к административной ответственности, предусмотренной частью 1 статьи 14.32 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, с назначением административного наказания в виде административного штрафа в размере 100000 рублей.

Не согласившись с указанным постановлением, заявитель обратился в Арбитражный суд Удмуртской Республики с заявлением о признании его незаконным.

В обоснование заявленного требования заявитель указал, что у АУ «Управление госэкспертизы» не имелось возможности для соблюдения антимонопольного законодательства, поскольку ст.49 Градостроительного кодекса Российской Федерации содержит закрытый перечень оснований для отказа в проведении государственной экспертизы проекта строительства, отказ от проведения государственной экспертизы по основаниям, не предусмотренным Градостроительным кодексом, является незаконным. АУ «Управление госэкспертизы» является органом, реализующим переданные Российской Федерацией органу исполнительной власти Удмуртской Республики полномочия по проведению государственной экспертизы проектной документации, строительство, реконструкцию и капитальный ремонт которых предполагается осуществить на земельных участках расположенных на территории Удмуртской Республики, т.е. органом, осуществляющим функции органа исполнительной

власти Удмуртской Республики. Нарушение антимонопольного законодательства допущено при реализации переданных полномочий. Привлечение к ответственности за нарушение антимонопольного законодательства указанными органами предусмотрено только для их должностных лиц. Частями 1 и 3 статьи 14.32 КоАП РФ не предусматривается привлечение к ответственности за нарушение антимонопольного законодательства как юридических лиц, органов или организаций, осуществляющих функции органа исполнительной власти Российской Федерации или субъекта Российской Федерации. Само по себе участие в совещании 27 августа 2010 года не может ограничивать конкуренцию. Доказательством нарушения АУ «Управление госэкспертизы» статьи 16 Федерального закона «О защите конкуренции» является то обстоятельство, что АУ «Управление госэкспертизы» провело в сентябре 2010 года государственную экспертизу проектной документации. Доводов о том, что с учетом толкования ст. 49 Градостроительного кодекса экспертиза проектной документации проводится до осуществления строительства, реконструкции, капитального ремонта, ни решение УФАС по делу № СЮ06-06/2011-52, ни протокол об административном правонарушении от 12.03.2013, не содержат. Таким образом, остаётся неясным, за какие именно действия АУ «Управление госэкспертизы» привлечено к административной ответственности. Из оспариваемого постановления не следует, что АУ «Управление госэкспертизы» вменяется два состава административных правонарушений: заключение и участие в антиконкурентном соглашении. В постановлении по делу об административном правонарушении и протоколе сведения, касающиеся состава административного правонарушения, указаны только в отношении заключения ограничивающего конкуренцию соглашения (место совершения административного правонарушения, время совершения правонарушения, объективная сторона, субъективная сторона и т.д.). Оспариваемое постановление и протокол сформулированы административным органом таким образом, что не позволяют установить однозначно, вменено ли АУ «Управление госэкспертизы» правонарушение, объективная сторона которого выражена в участии в антиконкурентном соглашении.

В обоснование возражений по делу ответчик указал, что событие административного правонарушения установлено постановлением Семнадцатого арбитражного апелляционного суда по делу № А71-9200/2012, в частности, проведение аукциона на выполненные работы стало возможным благодаря заключению участниками совещания от 27.08.2010 соглашения о выделении выполненных работ в самостоятельный объект и организации открытого аукциона, а также благодаря выполнению всеми участниками принятых на совещании решений. Так, в результате достигнутого соглашения АУ «Управление госэкспертизы» было выдано положительное заключение на проектную документацию по спорным объектам несмотря на то обстоятельство, что с учетом толкования ст. 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации государственная экспертиза проектной документации объектов капитального строительства проводится до осуществления строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства. Довод заявителя о неверной квалификации правонарушения со ссылкой на то, что Учреждение осуществляет функции органа власти, ответчик считает необоснованным. Пунктом 5 статьи 4 Закона «О защите конкуренции» установлено понятие хозяйствующего субъекта: хозяйствующий субъект - коммерческая организация, некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход, индивидуальный предприниматель, иное физическое лицо, не зарегистрированное

в качестве индивидуального предпринимателя, но осуществляющее профессиональную деятельность, приносящую доход, в соответствии с федеральными законами на основании государственной регистрации и (или) лицензии, а также в силу членства в саморегулируемой организации. АУ «Управление госэкспертизы» в соответствии с уставом учреждения является некоммерческой организацией, которая вправе осуществлять приносящую доход деятельность, а, следовательно, является хозяйствующим субъектом в понимании Закона «О защите конкуренции». Выводы антимонопольного органа относительно АУ «Управление госэкспертизы», содержащиеся в решении по делу № СЮ 06-06/2011-52, являлись предметом рассмотрения судов двух инстанций (дело № А71-9200/2012) и были признаны законными. В постановлении содержится подробное описание правонарушения, вменяемого АУ «Управление госэкспертизы», в том числе, объект и объективная сторона, субъект и субъективная сторона правонарушения, место, время и способ совершения административного правонарушения, дата обнаружения административного правонарушения. Заявителем не были приняты все зависящие от него меры по соблюдению норм антимонопольного законодательства. Присутствуя на совещании 27.08.2010 в здании Министерства строительства, АУ «Управление госэкспертизы» имело информацию о фактическом исполнении работ по строительству дорог, о чем свидетельствует п. 5 протокола совещания. У АУ «Управление госэкспертизы» была возможность избежать наказания, предусмотренного ч. 1 ст. 14.32 КоАП РФ путем выполнения действий, предусмотренных в примечании к ст. 14.32 КоАП РФ, однако учреждение данным правом не воспользовалось.

Оценив представленные доказательства, суд пришел к следующим выводам. В соответствии с частью 1 статьи 14.32 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях заключение хозяйствующим субъектом недопустимого в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации соглашения, а равно участие в нем или осуществление хозяйствующим субъектом недопустимых в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации согласованных действий - влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей либо дисквалификацию на срок до трех лет; на юридических лиц - от одной сотой до пятнадцати сотых размера суммы выручки правонарушителя от реализации товара (работы, услуги), на рынке которого совершено административное правонарушение, либо от одной десятой до одной второй начальной стоимости предмета торгов, но не менее ста тысяч рублей, а в случае, если сумма выручки правонарушителя от реализации товара (работы, услуги), на рынке которого совершено административное правонарушение, превышает 75 процентов совокупного размера суммы выручки правонарушителя от реализации всех товаров (работ, услуг) или административное правонарушение совершено на рынке товаров (работ, услуг), реализация которых осуществляется по регулируемым в соответствии с законодательством Российской Федерации ценам (тарифам), - в размере от трех тысячных до трех сотых размера суммы выручки правонарушителя от реализации товара (работы, услуги), на рынке которого совершено административное правонарушение, но не менее ста тысяч рублей.

Материалами дела подтверждается факт заключения заявителем недопустимого в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации соглашения и участия заявителя в данном соглашении.

Указанный факт установлен вступившим в законную силу решением Удмуртского УФАС России от 15.05.2012 по делу № СЮ06-06/2011-52, а также вступившими в законную силу решением Арбитражного суда Удмуртской Республики от 09.01.2013 и постановлением Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 21.03.2013 по делу № А71-9200/2012.

Указанные действия заявителя образуют объективную сторону административного правонарушения, предусмотренного ч.1 ст.14.32 КоАП РФ.

Согласно части 2 статьи 2.1 КоАП РФ юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых настоящим Кодексом или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

Материалы дела не содержат каких-либо доказательств, свидетельствующих о том, что у заявителя отсутствовала возможность для соблюдения норм антимонопольного законодательства. Также не содержат материалы дела и доказательств, свидетельствующих о том, что заявителем были приняты все зависящие от него меры для соблюдения указанных норм.

Учитывая изложенное, суд пришел к выводу о том, что материалами дела подтверждается наличие вменяемого заявителю состава административного правонарушения.

Нарушений порядка привлечения заявителя к административной ответственности судом не установлено. Оспариваемое постановление вынесено в пределах компетенции административного органа и в пределах срока давности привлечения к административной ответственности, установленного ст. 4.5 КоАП РФ. Оснований расценивать правонарушение как малозначительное судом не установлено.

Согласно статье 211 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (АПК РФ) арбитражный суд принимает решение о признании незаконным и об отмене оспариваемого решения, если при рассмотрении дела установит, что оспариваемое решение или порядок его принятия не соответствует закону, либо отсутствуют основания для привлечения к административной ответственности или применения конкретной меры ответственности, либо оспариваемое решение принято органом или должностным лицом с превышением их полномочий.

Указанных в названной норме обстоятельств при рассмотрении дела судом не установлено, следовательно, оснований для признания незаконным и отмены оспариваемого постановления ответчика не имеется.

Доводы заявителя отклоняются.

Так, отклоняется довод заявителя о том, что у него не имелось возможности для соблюдения антимонопольного законодательства, поскольку статья 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации содержит закрытый перечень оснований для отказа в проведении государственной экспертизы

проекта строительства, а отказ от проведения государственной экспертизы по основаниям, не предусмотренным Градостроительным кодексом, является незаконным.

Отсутствие в Градостроительном кодексе норм о необходимости соблюдения антимонопольного законодательства при проведении государственной экспертизы проектов не свидетельствует о том, что отказ в проведении такой экспертизы по мотивам необходимости соблюдения антимонопольного законодательства, является незаконным. Кроме того, при оценке вышеуказанного довода заявителя судом учтены выводы суда апелляционной инстанции по делу № А71-9200/2012 о том, что АУ «Управление гос-экспертизы» выдано положительное заключение на проектную документацию по спорным объектам после окончания их реконструкции (ремонта, строительства), несмотря на то, что с учетом толкования статьи 49 Градостроительного кодекса государственная экспертиза проектной документации объектов капитального строительства проводится до осуществления строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства.

Отклоняются и доводы заявителя о неверной квалификации правонарушения со ссылкой на то, что АУ «Управление госэкспертизы» является органом, реализующим переданные Российской Федерацией органу исполнительной власти Удмуртской Республики полномочия по проведению государственной экспертизы проектной документации.

Согласно п.5 ст.4 Федерального закона «О защите конкуренции» хозяйствующий субъект - коммерческая организация, некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход, индивидуальный предприниматель, иное физическое лицо, не зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя, но осуществляющее профессиональную деятельность, приносящую доход, в соответствии с федеральными законами на основании государственной регистрации и (или) лицензии, а также в силу членства в саморегулируемой организации.

Автономное учреждение «Управление госэкспертизы» является некоммерческой организацией, вправе осуществлять деятельность, приносящую доход, следовательно, в понимании Закона «О защите конкуренции» является хозяйствующим субъектом. Наделение хозяйствующего субъекта функцией органа исполнительной власти не препятствует привлечению его к административной ответственности как хозяйствующего субъекта.

Также отклоняются доводы заявителя о неясности и противоречивости выводов антимонопольного органа. Из оспариваемого постановления следует, что АУ «Управление госэкспертизы» вменено не только заключение антиконкурентного соглашения, но и участие в нем. Оспариваемое постановление содержит описание правонарушения, в том числе, объект и объективная сторона, субъект и субъективная сторона правонарушения, место, время и способ совершения административного правонарушения дата обнаружения административного правонарушения.

Заявление об оспаривании постановления по делу об административном правонарушении государственной пошлиной согласно ст. 208 АПК РФ и ст. 30.2 КоАП РФ не облагается.

Руководствуясь статьями 167-170, 211, 229 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Арбитражный суд Удмуртской Республики

РЕШИЛ:

Отказать в удовлетворении заявления о признании незаконным и отмене постановления Управления Федеральной антимонопольной службы по Удмуртской Республике от 26.03.2013 № СЮ06-07/2013-9А о назначении Автономному учреждению Удмуртской Республики «Управление государственной экспертизы проектов при Министерстве строительства, архитектуры и жилищной политики Удмуртской Республики» административного наказания, предусмотренного частью 1 статьи 14.32 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Решение может быть обжаловано в порядке апелляционного производства в Семнадцатый арбитражный апелляционный суд в течение десяти дней со дня его принятия (изготовления в полном объеме) через Арбитражный суд Удмуртской Республики.

Подпись судьи