



АРБИТРАЖНЫЙ СУД ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

664025, г. Иркутск, бульвар Гагарина, д. 70, тел. (3952)24-12-96; факс (3952) 24-15-99.
1 судебный состав по рассмотрению дел о несостоятельности (банкротстве):
ул. Дзержинского, д. 36А, 664011, Иркутск; тел. (3952) 261-709; факс: (3952) 261-761.
E-mail: info@irkutsk.arbitr.ru; <http://www.irkutsk.arbitr.ru>

Именем Российской Федерации

Р Е Ш Е Н И Е

г. Иркутск

Дело № А19-2002/2013

10.06.2013 г.

Резолютивная часть решения объявлена в судебном заседании 03.06.2013 года.

Решение в полном объеме изготовлено 10.06.2013 года.

Арбитражный суд Иркутской области в составе судьи Сураевой О.П., при ведении протокола судебного заседания секретарем Андреевой Т.Н., рассмотрев в открытом судебном заседании дело по заявлению Администрации города Иркутска (юридический адрес: г. Иркутск, ул. Ленина, 14)

о признании незаконным решения Управления Федеральной антимонопольной службы по Иркутской области (юридический адрес: г. Иркутск, ул. Российская, 17) от 21.11.2012г. № 999,

о признании недействительным предписания Управления Федеральной антимонопольной службы по Иркутской области (юридический адрес: г. Иркутск, ул. Российская, 17) от 21.11.2012г. № 209,

третье лицо, не заявляющее самостоятельных требований относительно предмета спора, Общество с ограниченной ответственностью «Пожарно-спасательный центр» (юридический адрес: г. Иркутск, ул. Красных Магдьяр, 121),

при участии в судебном заседании:

от заявителя: представителя по доверенности Васильевой М.И., паспорт, представителя по доверенности Тарасова С.В., удостоверение,

от Управления Федеральной антимонопольной службы по Иркутской области: не явились,

от третьего лица: представителя по доверенности Марьяна А.В., паспорт,

установил:

Администрация города Иркутска (далее – заявитель, Администрация, ОГРН 1053808211610, ИНН 3808131271, адрес: г. Иркутск, ул. Ленина, 14, 1) обратилась в арбитражный суд с заявлением о признании незаконным решения Управления Федеральной антимонопольной службы по Иркутской области (ОГРН 1033801033155, ИНН 3811020966, адрес: г. Иркутск, ул. Российская, 17) от 21.11.2012г. № 999, о признании недействительным предписания Управления Федеральной антимонопольной службы по Иркутской области от 21.11.2012г. № 209.

Определением от 16.04.2013г. к участию в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечено Общество с ограниченной ответственностью «Пожарно-спасательный центр» (ОГРН 1073808026357, ИНН 3808169148, адрес согласно ЕГРЮЛ: 664035, г. Иркутск, ул. Шевцова, 68).

Представители заявителя в судебном заседании требования поддержали по основаниям, изложенным в заявлении.

В обоснование требований заявителем указано следующее.

Решением Управления от 21.11.2012г. №999 Администрация города Иркутска признана нарушившей п. 2 ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее Федеральный закон №135-ФЗ от 26.07.2006г.) в связи с требованием представления документов, кроме документов, установленных частью 2 ст. 26 Жилищного кодекса РФ, а также выдачей уведомления №705-70-1968/2 от 25.04.2012г. об отказе в переводе жилого помещения в нежилое расположенного по адресу: г. Иркутск, ул. Красных Мадьяр, д. 121, кв.7.

Управлением в адрес Администрации выдано предписание от 21.11.2012г. № 209, которым Администрации в срок до 31.12.2012г. предписано отозвать уведомление об отказе и рассмотреть заявление ООО «Пожарно-спасательный центр».

Заявитель полагает, что в его действиях отсутствуют признаки нарушения Федерального закона №135-ФЗ от 26.07.2006г., поскольку для осуществления реконструкции, которую фактически предусматривал представленный ООО «Пожарно-спасательный центр» проект, необходимо обращаться не за принятием решения о переводе жилого помещения в нежилое, а за получением разрешения на строительство (реконструкцию) объекта в ином порядке и с приложением иного пакета документов. Кроме того, письмо Комитета по градостроительной политике Администрации от 19.04.2012г. №945-70-2459/2 адресовано не ООО «Пожарно-спасательный центр», а Комитету по

управлению Октябрьским округом Администрации, в связи с чем, указанным письмом не могли устанавливаться дополнительные требования к заявителю. В письме Комитета по управлению Октябрьским округом Администрации от 25.04.2012г. №705-70-1968/2, направленном в адрес ООО «Пожарно-спасательный центр», так же не содержится никаких указаний на предоставление дополнительных документов, а только отказ в переводе жилого помещения в нежилое со ссылкой на п. 4 ст. 24 ЖК РФ.

По мнению администрации, процедуры по отзыву уведомления не предусмотрено.

Также заявитель считает, что в оспариваемом решении не указано, какие именно действия Администрации препятствуют осуществлению деятельности хозяйствующим субъектом - ООО «Пожарно-спасательный центр», и приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, а так же не определен рынок, на котором, по мнению антимонопольного органа, произошло ограничение конкуренции и состав его участников. Примененная Управлением норма закона не распространяется на рассматриваемые правонарушения, событие нарушения не установлено и не доказано.

Управление Федеральной антимонопольной службы по Иркутской области в судебное заседание представителя не направило, известило о рассмотрении дела в его отсутствие, требование не признало, в отзыве Управление указало, что оспариваемые акты приняты в соответствии с действующим законодательством. Со ссылкой на ст. 247, 288 Гражданского Кодекса РФ, ст. 22, 23, 24, 26, 36 Жилищного кодекса РФ, Правила и нормы технической эксплуатации жилищного фонда, утвержденные Постановлением Госстроя РФ от 27.09.2003г. №170, полагает, что Администрация необоснованно отказала в переводе жилого помещения в нежилое.

Представитель третьего лица в судебном заседании требование не признал по основаниям, изложенным в отзыве. Пояснил, что доводы Администрации были рассмотрены в рамках арбитражного дела №А19-14018/2012. Отметил, что после принятия Управлением оспариваемого решения Администрация осуществила все действия по переводу жилого помещения в нежилое.

Исследовав материалы дела, заслушав представителей лиц, участвующих в деле, суд установил следующее.

В соответствии с частью 1 статьи 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.

Как следует из материалов дела, ООО «Пожарно-спасательный центр» принадлежит квартира № 7, общей площадью 79,6 кв. м., на 1 этаже, расположенная по адресу: г. Иркутск, ул. Красных Мадьяр, д.121.

11.04.2012г. ООО «Пожарно-спасательный центр» обратилось в Комитет по управлению Октябрьским округом администрации города Иркутска с заявлением от 10.04.2012г. о переводе жилого помещения в нежилое, расположенного по адресу: г. Иркутск, ул. Красных Мадьяр, д.121, кв.7.

Рассмотрев представленное заявление с приложенным пакетом документов, Администрация города Иркутска уведомлением № 705-70-1968/2 от 25.04.2012г., на основании п. 4 ст. 24 ЖК РФ отказала ООО «Пожарно-спасательный центр» в переводе жилого помещения в нежилое в связи с несоответствием проекта переустройства и перепланировки жилого помещения требованиям законодательства.

К уведомлению прилагалось письмо заместителя мэра - председателя Комитета по градостроительной политике администрации г. Иркутска Е.Г. Девочкина от 19.04.12 г. № 945-70-2459/2 в адрес заместителя председателя Комитета-начальника управления жилищно-коммунального хозяйства по управлению Октябрьским округом Администрации города Иркутска В.М. Васильеву, в соответствии с которым строительство, реконструкция объектов капитального строительства, а также их капитальный ремонт, если при его проведении затрагиваются конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности таких объектов, осуществляется на основании разрешения на строительство (ст. 51 Градостроительного кодекса РФ). Согласно ст. 48 Градостроительного кодекса РФ подготовка проектной документации осуществляется на основании градостроительного плана, который на земельный участок под многоквартирным жилым домом по упомянутому адресу не выдавался. В связи с чем Комитет пришел к выводу о том, что проект перепланировки и переустройства жилого помещения с переводом в нежилое под офис не соответствует требованиям Градостроительного кодекса РФ, согласование проекта и проекта распоряжения не представляется возможным.

Не согласившись с данным отказом, ООО «Пожарно-спасательный центр» обратилось в Арбитражный суд Иркутской области с заявлением о признании незаконным отказа в переводе жилого помещения по адресу г.Иркутск, ул.Красных Мадьяр, 121, кв.7 в нежилое, выраженный в уведомлении от 25.04.2012г. № 705-70-1682/2, а также об обязанности

администрации принять решение о переводе в порядке, установленном Жилищным кодексом Российской Федерации жилое помещение в нежилое.

Вступившим в законную силу решением арбитражного суда от 23 августа 2012г. по делу №А19-14018/2012 требования общества удовлетворены.

Помимо обращения в арбитражный суд, ООО «Пожарно-спасательный центр» обратилось в Управление Федеральной антимонопольной службы по Иркутской области с заявлением в связи с требованием Администрации представить документы, кроме документов, установленных частью 2 ст. 26 Жилищного кодекса РФ, а также выдачей уведомления об отказе в переводе жилого помещения в нежилое.

Управлением в отношении Администрации возбуждено дело № 334, по признакам нарушения п. 2 ч.1 ст. 15 ФЗ «О защите конкуренции» от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ.

Рассмотрев дело, Управление приняло решение от 21.11.2012г. №999, которым Администрация города Иркутска признана нарушившей п. 2 ч. 1 ст. 15 Федерального закона №135-ФЗ от 26.07.2006г. в связи с требованием представления документов (согласно письма Комитета по градостроительной политике администрации г. Иркутска № 945-70-2459/2 от 19.04.2012г.) кроме документов, установленных частью 2 ст. 26 Жилищного кодекса РФ, а также выдачей уведомления об отказе №705-70-1968/2 от 25.04.2012г. в переводе жилого помещения в нежилое расположенного по адресу: г. Иркутск, ул. Красных Мадьяр, д. 121, кв.7, что приводит и может привести к необоснованному препятствованию осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, в частности ООО «Пожарно-спасательный центр».

Управлением в адрес Администрации выдано предписание, которым Администрации в срок до 31.12.2012г. предписано отозвать уведомление об отказе №705-70-1968/2 от 25.04.2012г. в переводе жилого помещения в нежилое расположенного по адресу: г. Иркутск, ул. Красных Мадьяр, д. 121, в. 7, а также рассмотреть заявление ООО «Пожарно-спасательный центр» по существу в соответствии с действующим законодательством.

Суд полагает, что принятые Управлением акты не соответствуют закону и нарушают права и законные интересы заявителя, по следующим основаниям.

В соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, 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), в частности, запрещается необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам.

Целями Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков (часть 2 статьи 1 закона).

В силу положений статьи 4 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ товар - объект гражданских прав (в том числе работа, услуга, включая финансовую услугу), предназначенный для продажи, обмена или иного введения в оборот; взаимозаменяемые товары - товары, которые могут быть сравнимы по их функциональному назначению, применению, качественным и техническим характеристикам, цене и другим параметрам таким образом, что приобретатель действительно заменяет или готов заменить один товар другим при потреблении (в том числе при потреблении в производственных целях); товарный рынок - сфера обращения товара (в том числе товара иностранного производства), который не может быть заменен другим товаром, или взаимозаменяемых товаров (далее - определенный товар), в границах которой (в том числе географических) исходя из экономической, технической или иной возможности либо целесообразности приобретатель может приобрести товар, и такая возможность либо целесообразность отсутствует за ее пределами; конкуренция - 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 (пункты 1, 3, 4, 7).

Вместе с тем признаки ограничения конкуренции нормативно закреплены в пункте 17 статьи 4 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ, и одним из признаков является, в рассматриваемом случае, 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.

Согласно разъяснениям Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, данным в пункте 8 постановления от 30.06.2008 № 30 "О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства", при рассмотрении дел, связанных с нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, антимонопольный орган должен доказать, что оспариваемые акты органов власти, действия (бездействие) приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

В силу части 5 статьи 200 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации 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).

В соответствии с положениями части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ, части 5 статьи 200 АПК РФ, имеют квалифицирующее значение и подлежат доказыванию антимонопольным органом действительные либо возможные негативные последствия для конкуренции (соперничества хозяйствующих субъектов на определенном товарном рынке).

В этой связи констатация тех или иных действий соответствующих органов, препятствующих осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, не может рассматриваться как необходимое и достаточное основание для признания таковых нарушившими требования части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ.

Установленный статьей 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ запрет адресован органам, осуществляющим властные функции, в целях предупреждения их негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных инструментов.

Под конкуренцией же понимается соперничество хозяйствующих субъектов, при котором исключается либо ограничивается одностороннее влияние каждого из них на общие условия обращения товаров на определенном товарном рынке (статья 4 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ).

Вместе с тем конкурентоспособность хозяйствующего субъекта в первую очередь зависит от его собственной активности, в данном случае, оформление перевода в нежилое помещения, необходимого для осуществления избранного вида деятельности.

Анализируя текст оспариваемого решения суд установил, что антимонопольный орган по существу оценивает законность отказа администрации в переводе из жилого в нежилое помещение, проверяя соответствие действий администрации Градостроительному кодексу РФ, Жилищному кодексу РФ, и повторяет вывод арбитражного суда по делу №А19-14018/2012 о незаконности такого отказа (страница 9 решения).

Далее, не проводя анализа несоответствия действий администрации по отказу нормам именно антимонопольного законодательства, на странице 9 решения сразу приходит к выводу о нарушении администрацией п.2 ч.1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006г. № 136-ФЗ «О защите конкуренции».

При этом даже упоминание о Законе о конкуренции по всему тексту мотивировочной части оспариваемого решения отсутствует, а появляется только в конце решения, где содержится вывод о нарушении.

Из содержания оспариваемого решения антимонопольного органа не представляется возможным установить, каким образом уведомление Администрации «об отказе в переводе жилого помещения в нежилое» от 25.04.2012г. №705-70-1968/2, привело или могло привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, что является необходимым условием для квалификации действий по ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ.

Управлением не выяснялось, изменятся ли, и каким образом, при изменении характеристик спорного помещения, позиции ООО «Пожарно-спасательный центр» на значимых для него товарных рынках. При этом те или иные признаки ограничения Администрацией конкуренции на товарном рынке (в обоснованных продуктовых и географических границах) Управлением не выявлялись. Результаты анализа товарного рынка и определения его границ Управление не представило.

Антимонопольным органом не установлено, каким образом действует Администрация в любых иных случаях поступления заявления о переводе жилого помещения в нежилое.

Материалами дела подтверждается, что антимонопольным органом в ходе проверки анализировалась исключительно ситуация с ООО «Пожарно-спасательный центр». Анализ ситуации с иными хозяйствующими субъектами в деле отсутствует, в связи с чем суд полагает, что Управление, рассмотрев вопрос о соблюдении положений Жилищного, Гражданского и Градостроительного кодексов в конкретном случае, не доказало факт нарушения норм антимонопольного законодательства.

При таких обстоятельствах суд полагает недоказанным вывод Управления о том, что Администрация приняла акт, который приводит к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, что приводит и может привести к необоснованному препятствованию осуществления деятельности хозяйствующими субъектами, путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам (п. 2 ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ), поскольку указанные обстоятельства не были предметом исследования и оценки со стороны антимонопольного органа.

Таким образом, в нарушение части 5 статьи 200 АПК РФ, антимонопольный орган не исследовал юридически значимые действительные либо возможные последствия по факту создания административного барьера, не дал им оценки как негативным в отношении правильно определенного товарного рынка, опираясь на требующие установления фактические обстоятельства.

Управлением не доказаны квалифицирующие признаки вменяемого деяния и не приведены правовые и фактические основания для принятия оспариваемого решения о нарушении антимонопольного законодательства и вынесения оспариваемого предписания.

При таких обстоятельствах, доводы Управления и ссылка третьего лица на выводы, содержащиеся в решении Арбитражного суда Иркутской области по делу №А19-14018/2012, не имеет правового значения, поскольку судом установлено несоответствие оспариваемых актов Управления требованиям антимонопольного законодательства, нарушение которого вменяется Администрации.

В силу требований части 2 статьи 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации арбитражный суд, установив, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действия (бездействие) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, принимает решение о признании ненормативного правового акта недействительным, решений и действий (бездействия) незаконными.

В данном случае, судом установлено, что решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Иркутской области от 21.11.2012г. № 999, предписание от 21.11.2012г. № 209, не соответствуют закону и нарушают права и интересы заявителя, в связи с чем требования заявителя подлежат удовлетворению.

В порядке статьи 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации суд обязывает Управление Федеральной антимонопольной службы по Иркутской области устранить допущенное нарушение прав заявителя.

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

РЕШИЛ:

Заявленные требования удовлетворить.

Признать незаконным решение от 21.11.2012г. № 999, недействительным предписание от 21.11.2012г. № 209 Управления Федеральной антимонопольной службы по Иркутской области, как не соответствующие Федеральному закону от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции».

Обязать Управление Федеральной антимонопольной службы Иркутской области устранить допущенное нарушение прав и законных интересов Администрации города Иркутска.

Решение может быть обжаловано в Четвертый арбитражный апелляционный суд в течение месяца со дня его принятия.

Судья

О.П.Сураева