



СЕДЬМОЙ АРБИТРАЖНЫЙ АПЕЛЛЯЦИОННЫЙ СУД

634050, г. Томск, ул. Набережная реки Ушайки 24.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

г. Томск
21 июля 2011 г.

Дело №07АП-4822/11

Резолютивная часть постановления объявлена 14 июля 2011 г.
Полный текст постановления изготовлен 21 июля 2011 г.

Седьмой Арбитражный апелляционный суд в составе:
председательствующего Бородулиной И.И.
судей Журавлевой В.А., Кривошеиной С.В.
при ведении протокола судебного заседания секретарем судебного заседания Левенко А.С. с использованием средств аудиозаписи
при участии:

от заявителя: Воронкова Д.А. по доверенности от 12.01.2011 (сроком до 31.12.2011 года),

от заинтересованного лица: без участия (извещены),

от третьих лиц:

Закрытого акционерного общества «Сибирская станция мониторинга «Андромеда» - Блескина А.Н., протокол собрания от 24.06.2011,

Некоммерческого партнерства «Пожарный мониторинг», Министерства образования, науки и инновационной политики Новосибирской области: без участия,

рассмотрев в судебном заседании апелляционную жалобу Управления Федеральной антимонопольной службы по Новосибирской области

на решение Арбитражного суда Новосибирской области

от 22.04.2011 года по делу №А45- 2705/ 2011 (судья Полякова В.А.)

по заявлению Главного управления Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по Новосибирской области (ОГРН 1045402534143, ИНН5406297094)

к Управлению Федеральной антимонопольной службы по Новосибирской области

третьи лица: Закрытое акционерное общество «Сибирская станция мониторинга «Андромеда» (ОГРН 1055402081360, ИНН 5402460198), Некоммерческое партнерство

«Пожарный мониторинг» (ОГРН1105400001244, ИНН5402950019), Министерство образования, науки и инновационной политики Новосибирской области

о признании недействительными решения и предписания,

УСТАНОВИЛ:

Главное управление Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по Новосибирской области (далее по тексту – ГУ МЧС России по Новосибирской области, заявитель) обратилось в Арбитражный суд Новосибирской области с заявлением к Управлению Федеральной антимонопольной службы по Новосибирской области (далее по тексту - Управление, УФАС по Новосибирской области, антимонопольный орган) о признании недействительными решения от 02.02.2011 и предписания.

Решением Арбитражного суда Новосибирской области от 22.04.2011 года требования заявителя удовлетворены.

Не согласившись с решением суда первой инстанции, УФАС по Новосибирской области обратилось в Седьмой арбитражный апелляционный суд с неправильным применением норм материального права и несоответствием выводов, изложенных в решении, обстоятельствам дела, и принять по делу новый судебный акт.

В обоснование доводов жалобы указывает, что для признания действий нарушающими статью 16 Федерального закона «О защите конкуренции» не требуется наступления негативных последствий для участников рынка, у антимонопольного органа отсутствует обязанность по доказыванию наличия такого рода последствий; согласно пункту 1.4 Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке не требуется проведение анализа состояния конкуренции на товарном рынке при рассмотрении дел о нарушении антимонопольного законодательства, возбужденных по признакам нарушения статьи 16 Закона о защите конкуренции; суд в нарушение части 2 статьи 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее по тексту – АПК РФ) признавая недействительными оспариваемые решение и предписание в полном объеме, отменил тем самым властные предписания в отношении Министерства образования, науки и инновационной политики Новосибирской области.

Подробно доводы Управления изложены в апелляционной жалобе.

ГУ МЧС России по Новосибирской области в отзыве на апелляционную жалобу (поступил в суд 07.07.2011 г.), его представитель в суде апелляционной инстанции, возражают против доводов апелляционной жалобы, просят оставить решение суда первой инстанции без изменения, апелляционную жалобу Управления без удовлетворения.

В поступившем до начала судебного заседания отзыве Министерство образования, науки и инновационной политики Новосибирской области просит решение суда первой инстанции оставить без изменения как законное и обоснованное, апелляционную жалобу Управления без удовлетворения.

Письменные отзывы третьими лицами Закрытым акционерным обществом «Сибирская станция мониторинга «Андромеда» и Некоммерческим партнерством «Пожарный мониторинг» на апелляционную жалобу в порядке статьи 262 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее по тексту – АПК РФ) не представлены.

Представитель Закрытого акционерного общества «Сибирская станция мониторинга «Андромеда» (далее по тексту – ЗАО «Сибирская станция мониторинга «Андромеда») в суде апелляционной инстанции возражал против доводов апелляционной жалобы по основаниям, изложенным в суде первой инстанции, полагая решение суда первой инстанции законным и обоснованным.

УФАС по Новосибирской области, третьи лица: Некоммерческое партнерство «Пожарный мониторинг», Министерство образования, науки и инновационной политики Новосибирской области, надлежащим образом извещенные о времени и месте судебного разбирательства (суд апелляционной инстанции располагает сведениями о получении адресатами направленной копии судебного акта (часть 1 статьи 123 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее по тексту - АПК РФ), в судебное заседание апелляционной инстанции своего представителя не направили. В отзыве на апелляционную жалобу Министерство образования, науки и инновационной политики Новосибирской области ходатайствовало о рассмотрении дела в отсутствие его представителя.

В соответствии с частью 1 статьи 266, частями 1,2, 3 и 5 статьи 156 АПК РФ суд считает возможным рассмотреть апелляционную жалобу в отсутствие неявившихся сторон.

Суд апелляционной инстанции, проверив материалы дела в порядке статьи 268 АПК РФ, изучив доводы апелляционной жалобы и отзывов на нее, заслушав представителей заявителя, третьего лица - ЗАО «Сибирская станция мониторинга «Андромеда» считает решение Арбитражного суда Новосибирской области от 22.04.2011 года не подлежащим отмене по следующим основаниям.

Как следует из материалов дела, приказом УФАС по Новосибирской области от 29.12.2010 № 515 возбуждено дело № 122 по признакам нарушения ГУ МЧС России по Новосибирской области, ЗАО «Сибирская станция мониторинга «Андромеда», Некоммерческим партнерством «Пожарный мониторинг», Министерством образования, науки и инновационной политики Новосибирской области статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее по тексту – Закон о защите конкуренции), выразившегося:

- в заключении заявителем соглашений с ЗАО «Сибирская станция мониторинга «Андромеда», Некоммерческим партнерством «Пожарный мониторинг», в результате которых последние получили преимущественное право как на подключение объектов учреждений здравоохранения и образования к системе пожарного мониторинга, осуществлявшегося в том числе на возмездной основе за счет бюджетных средств, так и на предоставление услуги по передаче извещений о пожаре на ЦУКС МЧС России по Новосибирской области, что ограничило доступ иных хозяйствующих субъектов на данный рынок услуг и как следствие к ограничению конкуренции между хозяйствующими субъектами, оказывающими данный вид услуг;
- в согласованных действиях заявителя и Министерства образования, науки и инновационной политики Новосибирской области, ограничивших как выбор образовательными учреждениями хозяйствующих субъектов, осуществляющих подключение к системе пожарного мониторинга, так и конкуренцию между хозяйствующими субъектами на соответствующем товарном рынке.

По результатам рассмотрения материалов проверки решением УФАС по Новосибирской области от 02.02.2011 ГУ МЧС России по Новосибирской области, ЗАО «Сибирская станция мониторинга «Андромеда», Некоммерческое партнерство «Пожарный мониторинг», Министерство образования, науки и инновационной политики Новосибирской области признаны нарушившими статью 16 Закона о защите конкуренции, заявителю в срок до 18.02.2011 (предписание от 02.02.2011 № 3) предписано расторгнуть соглашения о сотрудничестве с ЗАО «Сибирская станция мониторинга «Андромеда» от 28.07.2010 и Некоммерческим партнерством «Пожарный мониторинг» от 06.08.2010, отозвать письмо от 18.06.2010 № 3465-3-1, направленное в Министерство образования, науки и инновационной политики Новосибирской области в части указания конкретных хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность по подключению объектов к беспроводной системе передачи информации о пожаре.

Считая принятые ненормативные акты антимонопольного органа недействительными, ГУ МЧС России по Новосибирской области обратилось в суд с соответствующим заявлением.

Удовлетворяя заявленные требования, суд первой инстанции исходил из несоответствия оспариваемого решения антимонопольного органа и, как следствие, выданного на основании данного решения предписания положениям Закона о защите конкуренции. Антимонопольным органом не представлено доказательств исследования рынка услуг по подключению к беспроводной системе передачи информации, нарушения прав иных лиц - потенциальных участников рынка пожарного мониторинга,

В соответствии с пунктом 1 статьи 198, пунктом 4 статьи 200, пунктом 3 статьи 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, пунктом 6 Постановления Пленума ВС РФ и ВАС РФ от 01.07.1996 № 6/8 ненормативный правовой акт может быть признан недействительным при одновременном его несоответствии закону и нарушением его изданием прав и законных интересов заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

В соответствии со статьей 22 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» Федеральная антимонопольная служба России является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, в том числе осуществляющим функцию по контролю за соблюдением антимонопольного законодательства непосредственно и через свои территориальные органы.

При реализации данной функции антимонопольный орган наделен полномочиями по возбуждению и рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (статья 23 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»).

Главой 9 Закона о защите конкуренции установлены организационные и правовые основы рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства Федеральной антимонопольной службой и ее территориальными органами.

Согласно пункту 1 статьи 39 названного Закона антимонопольный орган в пределах своих полномочий возбуждает и рассматривает дела о нарушении антимонопольного законодательства, принимает по результатам их рассмотрения решения и выдает предписания.

Следовательно, при принятии оспариваемых решения и предписания антимонопольный орган действовал в пределах установленных полномочий.

Целями Закона № 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 № 135-ФЗ).

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 (пункт 7 статьи 4 Закона № 135-ФЗ).

Товарный рынок - сфера обращения товара (в том числе товара иностранного производства), который не может быть заменен другим товаром, или взаимозаменяемых товаров, 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 (пункт 4 статьи 4 Закона № 135-ФЗ).

Вместе с тем в силу части 1 статьи 15 Закона № 135-ФЗ 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), в частности запрещается необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами (пункт 2).

Для квалификации действий по части 1 статьи 15 Закона № 135-ФЗ необходимо установить запрещенные законом и совершенные им действия, которые приводят либо могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции как категории, значимой для определенного товарного рынка (сферы обращения определенного товара либо взаимозаменяемых товаров). Установленный запрет адресован органам, осуществляющим властные функции, в целях предупреждения их негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных инструментов.

Как указано в пункте 8 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации 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.

Как следует из материалов дела, на совместном селекторном совещании 03.11.2009 МЧС России, МВД России, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Минздравсоцразвития России с участием Контрольного управления Президента Российской Федерации по вопросу «О противопожарном состоянии объектов социальной защиты с круглосуточным пребыванием людей» принято решение об оснащении объектов современными системами пожарной автоматики, в том числе обеспечивающими передачу сигнала о срабатывании пожарной автоматики на пункты связи подразделения пожарной охраны.

Комиссией по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности администрации Новосибирской области принято решение от 26.05.2010 №26 об изыскании технической возможности и финансового обеспечения внедрения на социально значимых объектах беспроводных систем обнаружения пожара.

Согласно решению Комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности администрации Новосибирской области от 27.07.2010 №39 продолжена работа по оснащению оборудованием, обеспечивающим передачу сигнала о срабатывании пожарной автоматики на пункты связи пожарных частей, работающих в комплексе с индивидуальными техническими средствами оповещения граждан, отнесенных к категории маломобильных групп населения.

Распоряжением губернатора Новосибирской области от 26.03.2010 №53-р рекомендовано руководителям образовательных учреждений высшего профессионального образования оснастить объекты образовательных учреждений высшего профессионального образования беспроводными системами передачи информации от автоматической пожарной сигнализации на пункт связи ЦУКС МЧС России по Новосибирской области.

Во исполнение поручения Президента от 13.11.2009 №Пр-3021 и решения селекторного совещания от 03.11.2009 МЧС России проведено аукцион на поставку и монтаж аппаратно – программного комплекса системы мониторинга, обработки и передачи данных о параметрах возгорания, угрозах и рисках развития крупных пожаров в сложных зданиях и сооружениях с массовым пребыванием людей, в том числе в высотных зданиях. В соответствии с государственным контрактом от 31.05.2010 № 263/2476-300П ЗАО «Аргус-спектр», победитель аукциона, осуществляет поставку и монтаж элементов оборудования комплекса на объектах МЧС России в субъектах РФ (письмо заместителя директора Департамента тыла вооружения МЧС России от 30.08.2010 №8-4-3854).

Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий приобрело оборудование у ЗАО «Аргус-спектр» по государственному контракту от 31.05.2010 № 263/2476-300П.

Главное управление Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по Новосибирской области как уполномоченный территориальный орган в области гражданской обороны получило указанное оборудование для передачи извещений о пожаре в Центр управления в кризисных ситуациях по Новосибирской области.

Имея необходимость в использовании данного оборудования, Главное управление Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по Новосибирской области

заключило соглашения о взаимном сотрудничестве с ЗАО «Сибирская станция мониторинга «Андромеда» и Некоммерческим партнерством «Пожарный мониторинг».

28.07.2010 заключено с ЗАО «Сибирская станция мониторинга «Андромеда», 06.08.2010 с Некоммерческим партнерством «Пожарный мониторинг» соглашения, предметом которых является повышение эффективности деятельности сторон по обеспечению пожарной безопасности на территории Новосибирской области.

По условиям соглашений ЗАО «Сибирская станция мониторинга «Андромеда» и Некоммерческое партнерство «Пожарный мониторинг» осуществляют мониторинг состояния систем автоматической пожарной сигнализации на объектах мониторинга с использованием своих технических средств наблюдения системы пожарного мониторинга, подключение систем автоматической пожарной сигнализации объектов мониторинга к системе пожарного мониторинга, комплекс технических мероприятий по поддержанию бесперебойной работы системы пожарного мониторинга.

18.06.2010 в адрес Министерства образования, науки и инновационной политики Новосибирской области Главным управлением Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по Новосибирской области направлено письмо с информацией о внедрении ЗАО «Сибирская станция мониторинга «Андромеда» и ООО «Мониторинг» беспроводной системы передачи информации на базе Центра управления в кризисных ситуациях по Новосибирской области.

Министерство образования, науки и инновационной политики Новосибирской области в свою очередь направило указанную информацию в адрес руководителей органов управления образованием муниципальных районов и городских округов (письмо от 07.07.2010).

Как правильно указал суд первой инстанции, последовательность данных действий во взаимосвязи с другими установленными судом обстоятельствами не позволяют сделать вывод о действиях заявителя как властного ограничения доступа иных хозяйствующих субъектов к осуществлению деятельности в области оказания услуг по подключению к беспроводной системе передачи информации.

В силу части 1 статьи 8 Закона № 135-ФЗ согласованными действиями хозяйствующих субъектов признаются действия хозяйствующих субъектов на товарном рынке, удовлетворяющие совокупности следующих условий: результат таких действий соответствует интересам каждого из указанных хозяйствующих субъектов только при условии, что их действия заранее известны каждому из них; действия каждого из указанных хозяйствующих субъектов вызваны действиями иных хозяйствующих субъектов и не являются следствием обстоятельств, в равной мере влияющих на все хозяйствующие субъекты на соответствующем товарном рынке.

Статьей 16 Закона № 135-ФЗ запрещаются соглашения между 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 или между ними и хозяйствующими субъектами либо осуществление этими органами и организациями согласованных действий, если такие соглашения или такое осуществление согласованных действий приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности к ограничению доступа на товарный рынок, выхода из товарного рынка или устранению с него хозяйствующих субъектов.

В соответствии с пунктом 2 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства» при анализе вопроса о том, являются ли действия хозяйствующих субъектов на товарном рынке согласованными (статья 8 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»), арбитражным судам следует учитывать: согласованность

действий может быть установлена и при отсутствии документального подтверждения наличия договоренности об их совершении. Вывод о наличии одного из условий, подлежащих установлению для признания действий согласованными, а именно: о совершении таких действий было заранее известно каждому их хозяйствующих субъектов, - может быть сделан исходя из фактических обстоятельств их совершения. Например, о согласованности действий, в числе прочих обстоятельств, может свидетельствовать тот факт, что они совершены различными участниками рынка относительно единообразно и синхронно при отсутствии на то объективных причин.

С учетом вышеуказанных норм материального права и установленных обстоятельств дела, арбитражным судом первой инстанции обоснованно указано на непредставление антимонопольным органом доказательств в подтверждение фактов ограничения конкуренции на данном рынке услуг и нарушения прав иных лиц – потенциальных участников рынка пожарного мониторинга.

Положения статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» не содержат ни одного из оснований, приведших к ограничению конкуренции в результате заключения соглашений с Главным управлением Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по Новосибирской области.

Суд апелляционной инстанции считает правильными выводы суда первой инстанции о признании недействительными решения УФАС по Новосибирской области от 02.02.2011 и предписания от 02.02.2011 № 3.

Из содержания писем от 18.06.2010 и 07.07.2010 не следует властное распоряжение по заключению договоров с конкретными хозяйствующими субъектами, в связи с чем данные доводы антимонопольного органа суд апелляционной инстанции находит несостоятельными.

Ссылка подателя апелляционной жалобы на принятие судом решения о незаконности предписания в части касающегося третьего лица - Министерства образования, науки и инновационной политики Новосибирской области, необоснованная, суд апелляционной инстанции находит необоснованной, поскольку признание недействительным оспариваемого решения антимонопольного органа, влечет недействительность принятого на основании указанного решения предписания, при том, что предметом рассмотрения дела № 122 письмо Министерства образования, науки и инновационной политики Новосибирской области от 25.08.2010 №ГЛ1-22175 не являлось.

В целом доводы апелляционной жалобы направлены на переоценку выводов суда первой инстанции, сделанных при полном и всестороннем исследовании имеющихся в материалах дела доказательств, даче им правильной оценки, недопущении нарушений норм материального и процессуального права, оснований для переоценки которых, у суда апелляционной инстанции не имеется, в связи с чем обжалуемый судебный акт признается апелляционной инстанцией законным, обоснованным и не подлежащим отмене.

Поскольку УФАС по Новосибирской области освобождено от уплаты государственной пошлины на основании пункта 1 статьи 333.37 НК РФ, вопрос о распределении расходов по государственной пошлине судом апелляционной инстанции не рассматривался.

Руководствуясь пунктом 1 статьи 269, статьей 271 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, суд апелляционной инстанции

ПО С Т А Н О В И Л:

Решение Арбитражного суда Новосибирской области от 22.04.2011 года по делу №А45-2705/2011 оставить без изменения, апелляционную жалобу Управления Федеральной антимонопольной службы по Новосибирской области – без удовлетворения.

Постановление вступает в законную силу со дня его принятия.

Постановление может быть обжаловано в Федеральный арбитражный суд Западно-Сибирского округа.

Председательствующий:

И.И. Бородулина

Судьи:

В.А. Журавлева

С.В. Кривошеина