



АРБИТРАЖНЫЙ СУД ОРЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ
ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
РЕШЕНИЕ

г. Орел

Дело №А48-3322/2011

22 декабря 2011 года

Резолютивная часть решения объявлена 16.12.2011 г.

Полный текст решения изготовлен 22.12.2011 г.

Арбитражный суд Орловской области в составе судьи А. В. Володина, при ведении протокола судебного заседания секретарем судебного заседания М.В. Качко, рассмотрев в открытом судебном заседании дело по заявлению Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Орловской области: г. Орел, ул. Тургенева, д.15 (ОГРН 1025700833608)

к Управлению Федеральной антимонопольной службы по Орловской области: г. Орел, ул. Салтыкова-Щедрина, д. 21

третьи лица: 1. индивидуальный предприниматель Савина Инна Михайловна: 302042, г. Орел ОГРНИП 308575202900023

2. индивидуальный предприниматель Царева Галина Борисовна: г. Орел, ОГРНИП 309574233800011

3. общество с ограниченной ответственностью «Автотест»: 302005, г. Орел, ул. Черепичная, 24, ОГРН 1055752007739

о признании недействительным предписания №094-11/03 от 21.07.2011 г.

при участии:

от заявителя – юрисконсульт Кожухов Д.С. (доверенность от 25.07.2011 г. №1/1-43);

от ответчика – ведущий специалист-эксперт Горина Е.А. (доверенность от 09.09.2011 г.);

от третьих лиц – представитель Прошкин А.В. (доверенности то 16.09.2011 г.);

установил:

Дело слушалось 15.12.2011г., в соответствии со статьей 163 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в судебном заседании объявлялся перерыв до 16.12.2011г. до 10 час. 15 мин.

Управление Министерства внутренних дел Российской Федерации по Орловской области (далее также – УМВД РФ по Орловской области, заявитель) обратилось в Арбитражный суд Орловской области с заявлением к Управлению Федеральной антимонопольной службы по Орловской области (далее также – УФАС по Орловской области, ответчик) о признании недействительным предписания №094-11/03 АЗ от 21.07.2011 года (с учетом уточнения от 23.11.2011г., т. 2, л.д.20).

Требование заявителя мотивировано тем, что п. 2.2.3 договора, хотя и изложен в иной реакции, чем было заявлено на конкурс, но он соответствует п. 2.1.6 договора. УМВД по Орловской области и УГИБДД не может отвечать за рентабельность и доход исполнителей по договору – это вопрос внутренней организации обществ. Существующий график проведения технического осмотра позволяет в полном объеме с учетом пропускной способности обеспечить гражданам условия по прохождению техосмотра. Изложение пункта 5.1 в иной редакции не противоречит проекту договора, так как все условия конкурсной документации свидетельствуют о том, что договор действует до 31.12.2011г., а проведение следующего конкурса будет предусматривать оказание услуг, начиная с 01.01.2011г. Ответчик, по его мнению, не препятствует осуществлению деятельности хозяйствующим субъектам. Обоснованием установления трехдневного графика работы для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении ГТО на ПТО сотрудниками отделения №1 МОТОТРЭР ГИБДД УМВД по Орловской области на 2 квартал 2011г. явилось увеличение количества технических осмотров с 8 до 11. При этом штатная численность сотрудников отделения №1 МОТОТРЭР ГИБДД УМВД по Орловской области на 01.01.2011г. сократилась на 2 единицы (с 34 до 32). В соответствии с требованиями Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения

государственной функции по регистрации автотранспортных средств и прицепов к ним, утвержденного приказом МВД от 24.11.2008г. №1001, установлен временной промежуток, который не должен превышать трех часов для проведения регистрационных действий. Кроме этого, заявитель указал, что предписание вынесено в отношении не существующего юридического лица, поскольку его полное название - Управление Министерства внутренних дел Российской Федерации по Орловской области.

Ответчик требование заявителя не признал по основаниям, изложенным в письменном отзыве на заявление, дополнениях к нему, в которых указал, что федеральными законами, иными нормативными правовыми актами не предусмотрена возможность заключения по результатам конкурса договоров, не соответствующих проекту договора, являющегося неотъемлемой частью конкурсной документации. УМВД по Орловской области, заключив договоры, содержащие условия, не соответствующие условиям проекта договора, совершила действия, которые привели или могут привести к ограничению, устранению конкуренции среди хозяйствующих субъектов на рынке оказания услуг по проверке технического состояния транспортных средств с использованием средств технического диагностирования при государственном техническом осмотре. В обоснование законности оспариваемого предписания ответчик сослался на положения ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Федеральный закон «О защите конкуренции»), которыми установлен запрет на ограничивающие конкуренцию акты и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти.

Третьи лица (индивидуальные предприниматели: Савина Ирина Михайловна, Царева Галина Борисовна, общество с ограниченной ответственностью «Автотест») просили в удовлетворении заявленного УМВД РФ по Орловской области требования отказать по основаниям, изложенным в письменных отзывах на заявление, в которых сослались на Положение о проведении конкурса среди юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на участие в проверке технического состояния

транспортных средств с использованием средств технического диагностирования при Государственном техническом осмотре, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 31.07.1998г. №880. По мнению третьих лиц, при оформлении договорных отношений с участниками конкурса на проведение технического осмотра транспортных средств в Орловской области в 2011г. УМВД РФ по Орловской области грубо нарушены положения действующего законодательства, регулирующего порядок проведения открытого конкурса. Воспользовавшись, внесенными в договоры изменениями, заявитель, руководствуясь служебной необходимостью, в одностороннем порядке изменил график работы ПТО на три дня в неделю.

Заслушав объяснения сторон, исследовав материалы дела, арбитражный суд установил следующее.

В пределах полномочий, определенных статьей 23 Федерального закона «О защите конкуренции», УФАС по Орловской области возбудило и рассмотрело дело № 094-11/03 АЗ о нарушении антимонопольного законодательства, возбужденное по признакам нарушения УМВД РФ по Орловской области части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции».

В соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 39 Федерального закона «О защите конкуренции» основанием для возбуждения дела послужило заявление общества с ограниченной ответственностью «Автотест» (вх. № 2943 от 29.04.2011) на действия УГИБДД (структурное подразделение УМВД РФ по Орловской области), выразившиеся в заключении договора, не предусмотренного конкурсной документацией открытого конкурса на право предоставления услуг по проверке технического состояния транспортных средств с использованием средств технического диагностирования при государственном техническом осмотре в Орловской области в 2011 году.

Согласно конкурсной документации конкурс был проведен в соответствии с Положением о проведении конкурса среди юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на участие в проверке технического

состояния транспортных средств с использованием средств технического диагностирования при государственном техническом осмотре, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 31.07.1998 № 880.

Между тем, УМВД РФ по Орловской области, в лице УГИБДД УМВД по Орловской области, заключило с победителями конкурса договоры, условия которого противоречат типовому договору, утвержденному Минтрансом Российской Федерации 20.01.1999г.

Таким образом, УМВД РФ по Орловской области совершила действия, которые привели или могут привести к ограничению, устранению конкуренции среди хозяйствующих субъектов на рынке оказания услуг по проверке технического состояния транспортных средств с использованием средств технического диагностирования при государственном техническом осмотре.

Решением ответчика от 21.07.2011г. признан факт нарушения УМВД РФ по Орловской области пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции», в части заключения договоров с измененными условиями, не предусмотренными проектом договора конкурсной документацией проведенного конкурса (т. 1 л.д.9-14).

По результатам рассмотрения дела Комиссией ответчика заявителю было выдано предписание от 21.07.2011г. №094/11/03 АЗ о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции, а именно: подписать договор с исполнителями, предусмотренный конкурсной документацией конкурса на право предоставления услуг по проверке технического состояния транспортных средств с использованием средств технического диагностирования при государственном техническом осмотре в Орловской области, предусматривающий порядок согласования графика (т. 1 л.д. 15).

Не согласившись с указанным предписанием, заявитель обратился в арбитражный суд с заявлением по настоящему делу.

Оценив доводы сторон и представленные ими доказательства в совокупности, арбитражный суд считает, что требование заявителя является необоснованным и неподлежащим удовлетворению в связи со следующим.

УФАС по Орловской области осуществляет государственную функцию по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации в случаях, установленных антимонопольным законодательством Российской Федерации.

Исполнение государственной функции осуществляется, в том числе в соответствии с Федеральным законом «О защите конкуренции», Административным регламентом Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации, утвержденным Приказом ФАС России от 25.12.2007г № 447.

Федеральный закон «О защите конкуренции» определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе предупреждения и пресечения: монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции; недопущения, ограничения, устранения конкуренции федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, Центральным банком Российской Федерации (часть 1 статьи 1 Федерального закона «О защите конкуренции»).

В соответствии со статьей 22 Федерального закона «О защите конкуренции» антимонопольный орган выполняет следующие основные функции: обеспечивает государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, хозяйствующими субъектами, физическими лицами; выявляет нарушения антимонопольного законодательства, принимает меры по прекращению нарушения антимонопольного законодательства и

привлекает к ответственности за такие нарушения».

Статья 15 Федерального закона «О защите конкуренции» устанавливает запрет на ограничивающие конкуренцию акты и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов или организаций, а также государственных внебюджетных фондов, Центрального банка Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 6 раздела II Положения о проведении конкурса среди юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на участие в проверке технического состояния транспортных средств с использованием средств технического диагностирования при государственном техническом осмотре, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 31.07.1998 № 880 проекты договоров подготавливаются по форме, утвержденной Министерством транспорта Российской Федерации по согласованию с Министерством внутренних дел Российской Федерации.

Положением, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 31.07.1998 № 880, которым установлены основные условия проведения конкурса, функции, права и обязанности организаторов и участников конкурса, основные требования к представляемым участниками документам, процедуре их рассмотрения и оформлению результатов конкурса, не предусмотрена возможность заключения по результатам конкурса договоров, не соответствующих проекту договора, который является неотъемлемой частью конкурсной документации.

Нормы, изложенные в указанном Положении носят императивный характер, диспозитивность в данном случае не допускается.

Как следует из материалов дела, извещением от 19.11.2010г., опубликованном в газете «Орловская правда», был объявлен конкур среди юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на участие в проверке технического состояния транспортных средств с использованием средств

технического диагностирования при государственном техническом осмотре в 2011г. (т. 2 л.д. 19).

03.11.2010г. руководителем Департамента строительства, транспорта и жилищно-коммунального хозяйства Орловской области утверждена конкурсная документация (т. 1 л.д.41-52).

В соответствии с пунктом 6 Положения о конкурсе проекты договоров подготавливаются по форме, утвержденной Министерством транспорта Российской Федерации по согласованию с Министерством внутренних дел Российской Федерации.

20 января 1999 года Первым заместителем Министра транспорта Российской Федерации был утвержден согласованный с Заместителем Министра внутренних дел Российской Федерации типовой договор органа государственной инспекции безопасности дорожного движения субъекта Российской Федерации с юридическими лицами (индивидуальным предпринимателем), привлекаемыми к участию в проверке технического состояния транспортных средств с использованием средств технического диагностирования при государственном техническом осмотре (т. 2 л.д. 106-108).

Пунктом 2.1.6 типового договора установлено, что исполнитель обязан согласовать с государственной инспекцией график работ по проверке.

Пунктом 2.1.6 проекта договора установлено, что исполнитель обязан в течение всего срока действия договора согласовать с Госавтоинспекцией график работ по проверке на каждые 3 месяца действия договора.

Пунктом 2.1.6 заключенных договоров установлено, что исполнитель обязан в течение всего срока действия договора согласовать с «Заказчиком» график работы по проведению проверки.

Таким образом, пункт 2.1.6 заключенных договоров не соответствует п. 2.1.6 проекта договора конкурсной документации.

В разделе «Общие сведения о конкурсе» конкурсной документации установлено: «Проект договора на представление услуг, который будет

заключен по результатам конкурса, находится в разделе «Проект договора» настоящей документации» (т. 1 л.д.43).

На основании подпункта «е» пункта 7 Положения о конкурсе, пункта 16 раздела «Перечень документов, подаваемых в составе заявки» для участия в конкурсе представляется проект договора, заверенный подписью и печатью претендента.

Заявителем и заинтересованными лицами было подтверждено прав осуществление работ по ПТО, то есть указанные хозяйствующие субъекты подписали проект договора и согласились участвовать в конкурсе, считая, что условия, с которыми они согласились, будут исполняться УГИБДД.

Порядок разработки и согласования графика работ по проверке отсутствует. График таких работ был разработан и утвержден УГИБДД 19.03.2011г., то есть через три дня, после подписания договоров. Порядок направления УГИБДД хозяйствующим субъектам графика работ по проверке отсутствует.

Согласно графику проведения ГТО на ПТО отделением № 1 МОТОТРЭР на 2 квартал 2011 года от 19.03.2001: с 9.00 до 17.00 (перерыв с 13.00 до 14.00). Из 11 ПТО во вторник работают 5 ПТО, в среду 6 ПТО, в четверг 10 ПТО, в пятницу 6 ПТО, то есть по 7 часов ежедневно, в субботу с 9.00 до 14.00 без перерыва - 6 ПТО, то есть 5 часов. Все хозяйствующие субъекты работают по 3 календарных дня (т. 1 л.д. 25).

Таким образом, хозяйствующие субъекты, не проводящие ГТО в субботу, работают 21 час в неделю, а, работающие в субботу, - 19 часов в неделю.

Согласно нормам пропускной способности транспортных средств на ПТО, утвержденным УГИБДД 08.07.2010г. количество проверяемого транспортного средства (единиц за рабочий день) составляет от 30 (общество с ограниченной ответственностью «Семинарское») до 90 (общество с ограниченной ответственностью «Автотест»), при этом в соответствии с графиком количество рабочих дней у таких хозяйствующих субъектов одинаковое.

Представители общества с ограниченной ответственностью «Автотест», федерального государственного учреждения «Орловский ЦСМ», общества с ограниченной ответственностью «Автостандарт» на заседании комиссии пояснили, что в настоящее время в среднем ежедневно для проведения проверки обращаются всего 10-12 транспортных средств.

Пунктом 2.2.3 типового договора установлено, что Государственная инспекция обязана: «Обеспечить силами своих сотрудников выполнение у Исполнителя функций, закрепленных за Государственной инспекцией в соответствии с Положением о проведении государственного технического осмотра автотранспортных средств и прицепов к ним Государственной инспекцией безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Пунктом 2.2.3 проекта договора установлено, что Госавтоинспекция обязана «Обеспечить силами своих сотрудников выполнение у Исполнителя функций, закрепленных за Госавтоинспекцией в соответствии с «Положением о проведении государственного технического осмотра автотранспортных средств и прицепов к ним Государственной инспекцией безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации»».

Пунктом 2.2.3 заключенных договоров установлено, что Заказчик обязан: «В соответствии с графиком работы сотрудников МОТОТРЭР ГИБДД обеспечивать выделение сотрудников по выполнению у «Исполнителя» функций, закрепленных за «Заказчиком» в соответствии с «Положением о проведении государственного технического осмотра автотранспортных средств и прицепов к ним Государственной инспекцией безопасности дорожного движения Министерства Внутренних Дел Российской Федерации». Заказчик оставляет за собой право изменять график работы сотрудников МОТОТРЭР ГИБДД по проведению проверки в соответствии со служебной необходимостью».

Таким образом, пункт 2.2.3 заключенных договоров не соответствует пункту 2.2.3 проекта договора и пункту 2.2.3 типового договора.

Кроме того, пунктом 4.1 типового договора установлено: «Настоящий договор вступает в действие с момента его подписания и действует до «_»_г.». Такое указание окончания срока действия договора свидетельствует об установлении срока определенной календарной датой, поскольку сокращение «г.», означает не что иное как год.

Пунктом 5.1 проекта договора установлено: «Настоящий договор вступает в действие с момента его подписания и действует до «31» декабря 2011г.».

Пунктом 5.1 заключенного договора установлено: «Настоящий договор вступает в действие с момента его подписания и действует до проведения очередного конкурса среди юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на участие в проверке технического состояния транспортных средств с использованием средств технического диагностирования при государственном техническом осмотре».

Таким образом, пункт 5.1 заключенного договора существенно отличается от содержания указанного пункта типового договора и проекта договора, поскольку срок окончания договора установлен не определенной календарной датой, а событием, наступление которого заранее определить не представляется возможным.

В разделе 2 «Сроки предоставления услуг» Заказа по предоставлению услуг при проверке технического состояния транспортных средств Орловской области, являющегося неотъемлемой частью конкурсной документации установлено: «Проверка технического состояния транспортных средств осуществляется в течение года, начиная с даты заключения договора».

При этом участники конкурса, представляя в составе заявки проект договора, согласились с тем, что договор вступает в действие с момента его подписания и действует, именно, до 31 декабря 2011 года, а не какого-либо события, которое может наступить ранее указанной даты.

Согласно статье 190 ГК РФ установленный законом, иными правовыми актами, сделкой или назначаемый судом срок определяется календарной датой

или истечением периода времени, который исчисляется годами, месяцами, неделями, днями или часами.

Срок может определяться также указанием на событие, которое должно неизбежно наступить.

Таким образом, нормативно установлено два способа определения сроков: календарная дата или событие.

При этом указание на событие, а в конкретном случае на проведение очередного конкурса среди юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на участие в проверке технического состояния транспортных средств с использованием средств технического диагностирования при государственном техническом осмотре может не совпадать со сроком действия договора, определенным конкретной календарной датой.

Условие Договора, определяющее возможность в одностороннем порядке УГИБДД изменять график работы хозяйствующих субъектов не соответствует условиям проекта договора и действующему законодательству, что приводит или может привести к препятствованию осуществления деятельности хозяйствующими субъектами и как следствие, к сокращению числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке услуг по проверке технического состояния транспортных средств с использованием средств технического диагностирования при государственном техническом осмотре.

В соответствии с пунктом 17 статьи 4 Закона «О защите конкуренции» признаками ограничения конкуренции являются - сокращение числа хозяйственных субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рост или снижение цен товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке, отказ хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц от самостоятельных действий на товарном рынке, определение общих условий обращения товара на товарном рынке соглашением между хозяйствующими субъектами или в

соответствии с обязательными для исполнения ими указаниями иного лица либо в результате согласования хозяйствующими субъектами, не входящими в одну группу лиц действий на товарном рынке, а также иные обстоятельства, создающие возможность хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке.

В пункте 2 части 1 статья 15 Закона «О защите конкуренции» установлен запрет на ограничивающие конкуренцию акты и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействий), 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.

По смыслу статьи 15 Закона «О защите конкуренции» нормативно установленный запрет адресован органам, осуществляющим властные функции, в целях предупреждения негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных инструментов.

Заключение договора, не соответствующего проекту договора конкурсной документации в части установления момента окончания договора не датой, а определенным событием и возможности в одностороннем порядке изменять график работы сотрудников является обстоятельством негативного вмешательства в деятельность хозяйствующих субъектов, что приводит или может привести к ограничению конкуренции.

Суд считает также несостоятельным довод УМВД РФ по Орловской области о вынесении оспариваемого предписания в отношении несуществующего юридического лица, мотивированное тем, что полное наименование заявителя - Управление Министерства внутренних дел

Российской Федерации по Орловской области.

Представитель заявителя в своём заявлении по настоящему делу, сам использует сокращенное наименование - УМВД по Орловской области (т. 1 л.д. 4, 5, 6).

Отсутствие в указанном в предписании от 21.07.2011г. №094-11/03 АЗ наименовании заявителя слов «Российской Федерации» не может являться основанием для признания недействительным указанного акта ответчика, поскольку в Российской Федерации имеется только одно Министерство внутренних дел и в каждом субъекте Российской Федерации существует только по одному управлению указанного министерства. Других учреждений с подобным наименованием, расположенных по адресу: г. Орел, ул. Тургенева, д. 15 не существует.

Таким образом, предписание ответчика от 21.07.2011г. №094-11/03 АЗ адресовано именно заявителю.

При таких обстоятельствах оспариваемое предписание УФАС по Орловской области от 21.07.2011г. №094-11/03 АЗ законно и обоснованно, а также не нарушает права и законные интересы заявителя, в связи с чем требование УМВД РФ по Орловской области удовлетворению не подлежит.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 110, 167-170, 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации

РЕШИЛ:

В удовлетворении заявленного требования Управлению Министерства внутренних дел Российской Федерации по Орловской области отказать.

Решение может быть обжаловано в Девятнадцатый арбитражный апелляционный суд (г. Воронеж) через Арбитражный суд Орловской области в течение одного месяца со дня его принятия.

Судья

А.В. Володин