



ПЕРВЫЙ АРБИТРАЖНЫЙ АПЕЛЛЯЦИОННЫЙ СУД

Березина ул., д. 4, г. Владимир, 600017
<http://1aas.arbitr.ru>, тел/факс: (4922) телефон 44-76-65, факс 44-73-10

П О С Т А Н О В Л Е Н И Е

г. Владимир

25 января 2012 года

Дело № А79-4720/2011

Резолютивная часть постановления объявлена 18.01.2012.
Постановление в полном объеме изготовлено 25.01.2012.

Первый арбитражный апелляционный суд в составе:
председательствующего судьи Смирновой И.А.,
судей Захаровой Т.А., Протасова Ю.В.,
при ведении протокола судебного заседания секретарем судебного
заседания Лукашовой Д.В.,
рассмотрел в открытом судебном заседании апелляционную жалобу
администрации города Чебоксары
на решение Арбитражного суда Чувашской Республики - Чувашии от
11.10.2011
по делу № А79-4720/2011,
принятое судьей Михайловым А.Т.
по заявлению администрации города Чебоксары
о признании недействительным решения Управления Федеральной
антимонопольной службы по Чувашской Республике-Чувашии от
06.05.2011 по делу № 190-АМЗ-2010,
без участия лиц,

и установил:

администрация города Чебоксары (далее – администрация, заявитель)
обратилась в Арбитражный суд Чувашской Республики-Чувашии с
заявлением о признании недействительным решения Управления
Федеральной антимонопольной службы по Чувашской Республике-
Чувашии (далее – Управление, антимонопольный орган) от 06.05.2011 по
делу № 190-АМЗ-2010.

В качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных
требований на предмет спора, привлечено муниципальное унитарное
предприятие «Градостроительство» (далее – МУП «Градостроительство»).

Решением от 11.10.2011 Арбитражный суд Чувашской Республики-Чувашии отказал заявителю в удовлетворении требований.

Администрация не согласилась с решением арбитражного суда первой инстанции и обратилась в Первый арбитражный апелляционный суд с апелляционной жалобой, в которой просит его отменить в связи с неполным выяснением обстоятельств, имеющих значение для дела, неправильным применением норм материального права и принять по делу новый судебный акт.

Лица, участвующие в деле и извещенные надлежащим образом о времени и месте рассмотрения апелляционной жалобы, представителей в судебное заседание не направили.

Управление в отзыве на апелляционную жалобу просило в ее удовлетворении отказать, решение суда - оставить без изменения.

МУП «Градостроительство» в отзыве на апелляционную жалобу просило ее удовлетворить и отменить решение суда.

Законность и обоснованность решения Арбитражного суда Чувашской Республики-Чувашии от 11.10.2011 проверены Первым арбитражным апелляционным судом в порядке, предусмотренном в статье 266 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Изучив материалы дела, суд апелляционной инстанции не нашел оснований для отмены обжалуемого решения.

Как усматривается из материалов дела, на основании приказа от 18.03.2010 № 73 Управлением в период с 22.03.2010 по 30.03.2010 проведена плановая проверка деятельности администрации по вопросу соблюдения требований статей 15-21 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), по результатам которой приказом от 25.11.2010 № 389 в отношении заявителя возбуждено дело № 190-АМЗ-2010 по признакам нарушения антимонопольного законодательства.

В ходе рассмотрения дела Управление установило следующее.

Распоряжением главы администрации города Чебоксары от 01.04.2008 № 1051-р утверждено Положение управления архитектуры и градостроительства администрации города Чебоксары (далее - Положение), в соответствии с которым Управление архитектуры и градостроительства администрации города Чебоксары (далее – Управление архитектуры и градостроительства) осуществляет реализацию политики в области градостроительства, архитектуры, правил землепользования и застройки, представление для утверждения подготовленной на основе генеральных планов города Чебоксары документации по планировке территории, выдачу разрешений реализацию иных полномочий в данной области, в том числе подготовку и выдачу необходимой документации в вышеуказанной сфере (пункты 2.1 - 2.8).

Пунктом 7.9 Положения предусмотрено, что Управление архитектуры и градостроительства осуществляет свою деятельность по взаимодействию

с МУП «Градостроительство» по подготовке исходных данных для строительства и целей, не связанных со строительством объектов.

В соответствии с Административным регламентом администрации по предоставлению муниципальной услуги «Информирование о наличии свободных земельных участков», утвержденным постановлением администрации от 21.04.2008 № 110, и Административным регламентом администрации по предоставлению муниципальной услуги «Выдача разрешений на строительство, реконструкцию объектов капитального строительства, капитальный ремонт и индивидуальное строительство», утвержденным постановлением администрации от 02.12.2010 № 227, часть муниципальных услуг предоставляется специалистами МУП «Градостроительство».

02.11.2008 между Управлением архитектуры и градостроительства и МУП «Градостроительство» заключено соглашение о взаимоотношениях в области архитектуры и градостроительства на территории муниципального образования города Чебоксары.

Согласно пункту 1.1 данного соглашения Управление архитектуры и градостроительства поручает МУП «Градостроительство» выполнение работ и задач в области архитектуры и градостроительства на территории муниципального образования города Чебоксары - столицы Чувашской Республики.

Пунктом 1.2.1 соглашения предусмотрено, что МУП «Градостроительство» поручается подготовка следующих проектов документов: градостроительный план земельного участка; акт выбора земельного участка с графическим приложением; схема расположения земельного участка на кадастровом плане с расчетом площадей земельного участка и охранных зон инженерных коммуникаций и ее согласование; распоряжение администрации города Чебоксары об утверждении градостроительного плана земельного участка под проектирование объекта (на аукцион); распоряжение администрации города Чебоксары об утверждении градостроительного плана земельного участка под проектирование объекта (без аукциона); распоряжение администрации г. Чебоксары об утверждении акта выбора и схемы расположения земельного участка на кадастровом плане под проектирование (строительство) объекта; распоряжение администрации города Чебоксары об утверждении схемы расположения земельного участка на кадастровом плане под проектирование (строительство) объекта и проведении аукциона; распоряжение администрации города Чебоксары о разрешении строительства на ранее предоставленном земельном участке; распоряжение администрации города Чебоксары о разрешении проектирования реконструкции на ранее предоставленном земельном участке; распоряжение администрации города Чебоксары о разрешении проектирования (без отвода земельного участка);

распоряжение администрации города Чебоксары о разрешении проектирования и реконструкции (без отвода земельного участка); распоряжение администрации г. Чебоксары о внесении изменений и дополнений в ранее вышедшее распоряжение; градостроительное заключение; графическое приложение; расчет площадей земельного участка и охранных зон инженерных коммуникаций; ответы на обращения органов государственной власти Российской Федерации и Чувашской Республики и органов местного самоуправления, физических и юридических лиц; паспорт земельного участка; архитектурно-планировочное задание; корректировка архитектурно-планировочного задания; консультация и прием граждан.

В соответствии с пунктом 1.2.2 соглашения МУП «Градостроительство поручено выполнение следующих геодезических работ: осуществление ведения дежурной кадастровой карты г. Чебоксары с формированием фонда инженерных изысканий для строительства; разработка и ведение дежурного плана красных линий; хранение документов по отводу земельных участков для проектирования и строительства, проектно-планировочной документации; координирование проектно-изыскательных видов деятельности специализированных организаций; ведение дежурных планов застройки и инженерной инфраструктуры города Чебоксары в необходимом масштабе; ведение опорного дежурного плана красных линий; ведение учета производства топогеодезических и инженерно-геологических изысканий, регистрация (выдача разрешений); производство геодезических и картографических работ; межевание объектов землеустройства.

В пункте 1.2.3 соглашения предусмотрено выполнение работ в части разработки и выдачи исходно-разрешительной документации в целях индивидуального жилищного строительства и подготовка следующих проектов документов: градостроительный план земельного участка для жилищного строительства; схема расположения земельного участка на кадастровом плане с расчетом площадей земельного участка и охранных зон инженерных коммуникаций, и ее согласование; распоряжение администрации г. Чебоксары об утверждении градостроительного плана земельного участка со схемой расположения земельного участка на кадастровом плане; градостроительный регламент на возможность использования земельного участка для индивидуального жилищного строительства (без графического приложения); градостроительный регламент на возможность использования земельного участка для временного огородничества с ситуационным планом; градостроительное заключение на возможность продления аренды земельного участка (без графического приложения); градостроительное заключение на возможность продления сроков строительства индивидуального жилого дома (без графического приложения); градостроительный регламент на возможность использования земельного участка для садоводства (для садоводческих товариществ); градостроительное заключение на возможность раздела

большомерного земельного участка для образования отдельного домовладения с графическим приложением; градостроительное заключение под установку временного металлического гаража инвалидам с графическим приложением, нанесением всех ограничений; градостроительный регламент на соответствие возведенных строений градостроительным нормам со схемой планировочной организации земельного участка (для суда, МУП «БТИ и ПЖФ», Регистрационной палаты); схема планировочной организации земельного участка с обозначением места размещения объекта; консультация и прием граждан.

Постановлением администрации от 07.07.2009 № 155 «О подготовке и согласовании исходно-разрешительной документации для строительства объектов и целей, не связанных со строительством» утвержден Порядок подготовки и согласования исходно-разрешительной документации для строительства объектов и целей, не связанных со строительством (далее - Порядок), который обязателен для всех участников земельных отношений, независимо от форм собственности и источников финансирования, и регулирует вопросы: предоставления земельных участков для нового строительства; переоформления прав на ранее предоставляемые земельные участки; предоставления земельных участков, на которых расположены объекты недвижимости; предоставления земельных участков для целей, не связанных со строительством; процедуры внесения изменений и дополнения в Правила землепользования и застройки в г. Чебоксары в части изменения градостроительных регламентов; процедуры предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования недвижимости (пункт 1.4 Порядка).

В соответствии с приложениями к указанному постановлению на МУП «Градостроительство» возложены функции по выдаче копий с топографического плана, определению вариантов размещения объекта, подготовке схемы расположения земельного участка на кадастровом плане, подготовке градостроительного плана земельного участка, подготовке и оформлению архитектурно-планировочного задания и т.п.

При этом постановлением администрации от 28.12.2009 № 316 установлены предельные цены на услуги, предоставляемые МУП «Градостроительство».

По результатам рассмотрения дела № 190-АМЗ-2010 Управление 06.05.2011 приняло решение, которым в постановлениях администрации от 21.04.2008 № 110, от 02.12.2010 № 227, распоряжении администрации от 01.04.2008 № 1051-р и действиях Управления архитектуры и градостроительства признаны нарушения части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Посчитав решение Управления противоречащим действующему законодательству и нарушающим ее права и законные интересы, администрация обратилась в арбитражный суд с настоящим заявлением.

В силу части 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) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, 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.

Частью 4 статьи 200 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации установлено, что при рассмотрении дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц арбитражный суд в судебном заседании осуществляет проверку оспариваемого акта или его отдельных положений, оспариваемых решений и действий (бездействия) и устанавливает их соответствие закону или иному нормативному правовому акту, устанавливает наличие полномочий у органа или лица, которые приняли оспариваемый акт, решение или совершили оспариваемые действия (бездействие), а также устанавливает, нарушают ли оспариваемый акт, решение и действия (бездействие) права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Таким образом, для признания ненормативного акта недействительным, решения и действия (бездействия) незаконными необходимо наличие одновременно двух условий: несоответствие их закону или иному нормативному правовому акту и нарушение прав и законных интересов заявителя в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности.

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 1 Закона о защите конкуренции настоящий Федеральный закон определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе предупреждения и пресечения 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.

В части 1 статьи 3 названного Закона указано, что настоящий Федеральный закон распространяется на отношения, которые связаны с защитой конкуренции, в том числе с предупреждением и пресечением монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, и в

которых участвуют российские юридические лица и иностранные юридические лица, федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные осуществляющие функции указанных органов органы или организации, а также государственные внебюджетные фонды, Центральный банк Российской Федерации, физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели.

Частью 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции запрещается совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных органов власти, органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, за исключением случаев, установленных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов, в том числе функциями и правами органов государственного контроля и надзора, если иное не установлено Федеральным законом от 01.12.2007 № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и Федеральным законом от 30.10.2007 № 238-ФЗ «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта».

В соответствии со статьей 56 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее - Кодекс) информационные системы обеспечения градостроительной деятельности представляют собой организованный в соответствии с требованиями настоящего Кодекса систематизированный свод документированных сведений о развитии территорий, об их застройке, о земельных участках, об объектах капитального строительства и иных необходимых для осуществления градостроительной деятельности сведений. Информационные системы обеспечения градостроительной деятельности включают в себя материалы в текстовой форме и в виде карт (схем). Целью ведения информационных систем обеспечения градостроительной деятельности является обеспечение органов государственной власти, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц достоверными сведениями, необходимыми для осуществления градостроительной, инвестиционной и иной хозяйственной деятельности, проведения землеустройства.

Пунктом 15 части 1 статьи 15 Федерального закона № 131-ФЗ и пунктом 6 части 3 статьи 8 Кодекса ведение информационных систем обеспечения градостроительной деятельности отнесено к вопросам местного значения городского округа.

В части 3 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено, что полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения осуществляются органами местного самоуправления поселений, органами местного самоуправления городских округов и

органами местного самоуправления муниципальных районов самостоятельно.

Согласно части 1 статьи 57 Кодекса ведение информационных систем обеспечения градостроительной деятельности осуществляется органами местного самоуправления городских округов, органами местного самоуправления муниципальных районов путем сбора, документирования, актуализации, обработки, систематизации, учета и хранения сведений, необходимых для осуществления градостроительной деятельности.

На основании части 6 статьи 57 Кодекса органы местного самоуправления городских округов, органы местного самоуправления муниципальных районов обязаны предоставлять сведения информационных систем обеспечения градостроительной деятельности по запросам органов государственной власти, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 09.06.2006 № 363 утверждено Положение об информационном обеспечении градостроительной деятельности, согласно которому информационные системы ведут органы местного самоуправления городского округа или муниципального района (пункт 2); оплата предоставления сведений, содержащихся в информационной системе, осуществляется заинтересованным лицом через банк или иную кредитную организацию путем наличного или безналичного расчета и зачисляется в доход бюджета соответствующего муниципального образования (пункт 15).

Анализ приведенных положений показал, что полномочия по вопросам ведения информационных систем обеспечения градостроительной деятельности осуществляют исключительно органы местного самоуправления. Передача органом местного самоуправления полномочий по решению соответствующего вопроса иным организациям не предусмотрена.

В соответствии с пунктами 2.1, 2.2 Положения об Управлении архитектуры и градостроительства последнее осуществляет реализацию политики в области градостроительства, архитектуры, правил землепользования и застройки, представление для утверждения подготовленной на основе генеральных планов города Чебоксары документации по планировке территории, выдачу разрешений на строительство и аннулирование таких разрешений и реализацию иных полномочий в данной области, в том числе подготовку и выдачу необходимой документации в вышеуказанной сфере.

Пунктом 3.11 данного Положения предусмотрено, что ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности на территории г. Чебоксары, возложено на Управление архитектуры и градостроительства.

Таким образом, именно Управление архитектуры и градостроительства вправе выполнять функции органа местного

самоуправления в области градостроительства, архитектуры, правил землепользования и застройки и иных полномочий в соответствии с требованиями Градостроительного кодекса, Земельного кодекса и иных нормативно-правовых актов Российской Федерации, Чувашской Республики на территории города Чебоксары.

Следовательно, осуществление действий по исполнению данных функций, в том числе и подготовка разрешений, проектов распоряжений, а также организационная, архивная и иная работа в данной сфере также возложены на Управление архитектуры и градостроительства.

Между тем МУП «Градостроительство», являясь коммерческой организацией, на возмездной основе осуществляет функции Управления архитектуры и градостроительства - органа местного самоуправления в области градостроительства, архитектуры, правил землепользования и застройки и иных полномочий в соответствии с требованиями Градостроительного кодекса Российской Федерации, Земельного кодекса Российской Федерации и иных нормативно-правовых актов Российской Федерации и Чувашской Республики на территории г. Чебоксары.

С учетом изложенного антимонопольный орган и суд первой инстанции пришли к верному выводу о том, что возложение на МУП «Градостроительство» на основании соглашения от 02.11.2008 обязательств по ведению информационных систем обеспечения градостроительной деятельности и выдачи информации не соответствует Федеральному закону № 131-ФЗ, нормам Градостроительного кодекса Российской Федерации и Положению об информационном обеспечении градостроительной деятельности, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 09.06.2006 № 363.

Исходя из положений Гражданского кодекса Российской Федерации (параграф 4 главы 4) и Федерального закона № 131-ФЗ муниципальное унитарное предприятие как хозяйствующий субъект и самостоятельное юридическое лицо не может входить в структуру органов власти, а значит, не может осуществлять выполнение работ и услуг, возложенных действующим законодательством на органы местного самоуправления.

Выполнение работ по подготовке исходно-разрешительной документации, иных видов работ и услуг, установленных для МУП «Градостроительство» соглашением от 02.11.2008, по исполнению требований действующего градостроительного и земельного законодательства является контрольной функцией, которая не может быть передана хозяйствующему субъекту.

Согласно пунктам 4 и 4.1 части 1 статьи 17 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об основных принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов обладают полномочиями по установлению тарифов на услуги,

предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, и работы, выполняемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами; регулированию тарифов на подключение к системе коммунальной инфраструктуры, тарифов организаций коммунального комплекса на подключение, надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса, надбавок к ценам (тарифам) для потребителей. Полномочия органов местного самоуправления поселений по регулированию тарифов на подключение к системе коммунальной инфраструктуры, тарифов организаций коммунального комплекса на подключение, надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса, надбавок к ценам, тарифам для потребителей могут полностью или частично передаваться на основе соглашений между органами местного самоуправления поселений и органами местного самоуправления муниципального района, в состав которого входят указанные поселения.

Проанализировав указанные нормы, суд первой инстанции пришел к правомерному выводу о том, что администрация не вправе устанавливать цены на виды услуг, предоставляемые МУП «Градостроительство», поскольку иного регулирования тарифов (цен на услуги) органами местного самоуправления для муниципальных предприятий действующим законодательством не предусмотрено.

При установленных обстоятельствах суд первой инстанции правомерно поддержал позицию антимонопольного органа о нарушении решениями администрации о передаче полномочий по оказанию муниципальных услуг коммерческой организации и установлении тарифов за оказываемые услуги части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Статьей 22 Закона о защите конкуренции предусмотрено, что антимонопольный орган 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.

Согласно пункту 1 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган уполномочен возбуждать и рассматривать дела о нарушениях антимонопольного законодательства.

В связи с этим суд апелляционной инстанции приходит к итоговому выводу о том, что решение антимонопольного органа принято в пределах его компетенции, соответствует действующему законодательству и не нарушает права и законные интересы заявителя.

В нарушение статьи 65 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации доказательств обратного администрацией не представлено.

В соответствии с частью 3 статьи 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в случае, если арбитражный суд установит, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решения и действия (бездействие) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и не нарушают права и законные интересы заявителя, суд принимает решение об отказе в удовлетворении заявленного требования.

При этих условиях суд первой инстанции правомерно отказал администрации в удовлетворении заявленных требований.

Основания для отмены решения Арбитражного суда Чувашской Республики-Чувашии отсутствуют.

Нарушений норм процессуального права, являющихся в силу части 4 статьи 270 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в любом случае основаниями для отмены судебного акта, не установлено.

С учетом изложенного апелляционная жалоба администрации по приведенным в ней доводам удовлетворению не подлежит.

Руководствуясь статьями 268, 269, 271 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Первый арбитражный апелляционный суд

П О С Т А Н О В И Л :

решение Арбитражного суда Чувашской Республики-Чувашии от 11.10.2011 по делу № А79-4720/2011 оставить без изменения, апелляционную жалобу администрации города Чебоксары - без удовлетворения.

Постановление вступает в законную силу со дня его принятия.

Постановление может быть обжаловано в Федеральный арбитражный суд Волго-Вятского округа в двухмесячный срок со дня его принятия.

Председательствующий судья

И.А. Смирнова

Судьи

Т.А. Захарова

Ю.В. Протасов