г. Владимир

10 августа 2012 года                                                      Дело № А79-12487/2011

Резолютивная часть постановления объявлена 03.08.2012.

Постановление в полном объеме изготовлено 10.08.2012.

Первый арбитражный апелляционный суд в составе:

председательствующего судьи Смирновой И.А.,

судей Захаровой Т.А., Гущиной А.М.,

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 02.05.2012

по делу № А79-12487/2011,

принятое судьей Каргиной Н.А.

по заявлениям открытого акционерного общества «Дирекция по строительству и эксплуатации гаражных хозяйств» и администрации города Чебоксары

о признании недействительными решения и предписания Управления Федеральной антимонопольной службы по Чувашской Республике – Чувашии от 14.11.2011 по делу № 69-АМЗ-2011,

при участии:

от администрации города Чебоксары – Яковлевой Э.А. по доверенности от 30.12.2011 № 99/01-5784,

и установил:

открытое акционерное общество «Дирекция по строительству и эксплуатации гаражных хозяйств» (далее – Общество, заявитель) обратилось в Арбитражный суд Чувашской Республики-Чувашии с заявлением, уточненным в порядке статьи 49 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, о признании недействительным решения Управления Федеральной антимонопольной службы по Чувашской Республике – Чувашии (далее – Управление, антимонопольный орган) от 14.11.2011 по делу № 69-АМЗ-2011 в части признания нарушившими Общество и администрацию г. Чебоксары (далее - администрация) статью 16 и пункт 4 статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции).

Администрация также обратилась в Арбитражный суд Чувашской Республики-Чувашии с заявлением о признании недействительным решения и предписания Управления от 14.11.2011 по делу № 69-АМЗ-2011.

Определением от 22.03.2012 Арбитражный суд Чувашской Республики-Чувашии объединил указанные заявления для совместного рассмотрения.

В качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований на предмет спора, привлечены потребительский кооператив «Ассоциация собственников гаражей и недвижимости» (далее - Кооператив), Драгунов Валентин Германович (далее – Драгунов В.Г.).

Решением от 02.05.2012 Арбитражный суд Чувашской Республики-Чувашии удовлетворил заявление Общества и частично заявление администрации и признал недействительным оспариваемое решение Управления в части признания нарушившими Общество и администрацию статью 16 и пункт 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции. В удовлетворении требований администрации в остальной части суд отказал.

Администрация не согласилась с решением арбитражного суда первой инстанции в части отказа в удовлетворении ее требований и обратилась в Первый арбитражный апелляционный суд с апелляционной жалобой, в которой просит его отменить в указанной части и принять по делу новый судебный акт.

Представитель администрации в судебном заседании 01.08.2012 поддержал доводы апелляционной жалобы.

Иные лица, участвующие в деле и извещенные надлежащим образом о времени и месте рассмотрения апелляционной жалобы, представителей в судебное заседание не направили, Кооператив и Драгунов В.Г. заявили ходатайства о рассмотрении апелляционной жалобы без их участия.

Управление и Драгунов В.Г. в отзывах на апелляционную жалобу просили в ее удовлетворении отказать, решение суда - оставить без изменения.

Общество в отзыве на апелляционную жалобу просило ее удовлетворить и отменить решение суда.

В соответствии со статьей 163 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в судебном заседании 01.08.2012 объявлялся перерыв до 08 час. 30 мин. 03.08.2012.

Законность и обоснованность решения Арбитражного суда Чувашской Республики-Чувашии от 02.05.2012 в обжалуемой части проверены Первым арбитражным апелляционным судом в порядке, предусмотренном в статье 266 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

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

Как усматривается из материалов дела, на основании поступивших из прокуратуры Чувашской Республики материалов проверки по обращению депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Шурчанова В.С. в интересах Драгунова В.Г., Олаева Г.И. и Николаева В.Н. о нарушении имущественных прав Управление приказом от 04.05.2011 № 130 возбудило в отношении администрации и Общества дело № 69-АМЗ-2011 о нарушении антимонопольного законодательства.

В ходе рассмотрения дела антимонопольный орган установил, что администрация наделила Общество полномочиями органа местного самоуправления в части распоряжения движимым имуществом и вещами, зарегистрированными в статусе бесхозяйного имущества, подготовки акта-выбора земельных участков, получения должностными лицами Общества доверенностей на представление интересов администрации.

Общество осуществляет свою деятельность в соответствии с Уставом, муниципальной целевой программой «Развитие гаражного хозяйства на 2005-2007 годы и до 2010 года», утвержденной городским Собранием депутатов от 31.03.2005 № 1560, Положением об эксплуатации стоянок движимого имущества (гаражей), установленных на территории                     г. Чебоксары, утвержденным постановлением главы г. Чебоксары от 19.12.2005 № 289, и Положением о регистрации движимого имущества (гаражей), установленного на территории г. Чебоксары, утвержденного постановлением главы города Чебоксары от 06.12.2005 № 282.

При этом Общество представляет интересы администрации на основании выданных ему доверенностей. Так, 17.12.2010 администрация выдала директору Общества Николаеву С.Г. доверенность № 29/01-5256 на представление интересов администрации во всех судебных, правоохранительных и других органах, а также с правом производить все необходимые действия в отношении гаражей, боксов, хозяйственных блоков движимого и недвижимого типа, капитальных ременных сооружений, вступать во владение движимым имуществом и вещами, зарегистрированными в статусе бесхозного имущества, расположенного на территории муниципального образования г. Чебоксары.

Аналогичные доверенности выданы другим работникам Общества: заместителю директора Кольцову И.Г., начальнику юридического отдела Горлановой Н.М., юрисконсульту Федорову И.Н.

По результатам рассмотрения дела № 69-АМЗ-2011 Управление 14.11.2011 приняло решение, которым признало администрацию нарушившей часть 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции, а Общество и администрацию нарушившими статью 16 и пункт 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции.

Кроме того, администрации выдано предписание от 14.11.2011, согласно которому ей предписано в срок до 14.12.2011 прекратить нарушение антимонопольного законодательства путем отзыва доверенности от 27.12.2010 № 29/01-5256, выданной директору Общества, а также доверенностей, выданных администрацией 07.12.2010 иным работникам Общества: заместителю директора Кольцову И.Г., начальнику юридического отдела Горлановой Н.М., юрисконсульту Федорову И.Н.

Посчитав решение и предписание Управления противоречащими действующему законодательству и нарушающими их права и законные интересы, администрация обратились 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 конкуренциинастоящий 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 силу статьи 71 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации арбитражный суд оценивает доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном, объективном и непосредственном исследовании имеющихся в деле доказательств.

Оценив имеющиеся в материалах дела доказательства в совокупности с доводами лиц, участвующих в деле, суд первой инстанции пришел к выводу о доказанности антимонопольным органом нарушения администрацией части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции. При этом суд основывался на следующих положениях.

Согласно части 1 статьи 225 Гражданского кодекса Российской Федерации бесхозяйной является вещь, которая не имеет собственника или собственник которой неизвестен либо, если иное не предусмотрено законами, от права собственности на которую собственник отказался.

В части 3 данной статьи установлено, что бесхозяйные недвижимые вещи принимаются на учет органом, осуществляющим государственную регистрацию права на недвижимое имущество, по заявлению органа местного самоуправления, на территории которого они находятся.

По истечении года со дня постановки бесхозяйной недвижимой вещи на учет орган, уполномоченный управлять муниципальным имуществом, может обратиться в суд с требованием о признании права муниципальной собственности на эту вещь.

Из приведенных норм следует, что с таким требованием в суд может обратиться муниципальный орган, поскольку в результате признания недвижимости бесхозяйной на эту недвижимость право собственности возникает у указанного органа.

Порядок принятия на учет бесхозяйных недвижимых вещей установлен Положением о принятии на учет бесхозяйных недвижимых вещей, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 17.09.2003 № 580 (далее - Положение № 580), согласно пункту 4 которого на учет принимаются объекты недвижимого имущества, которые не имеют собственников, или собственники которых неизвестны, или от права собственности на которые собственники отказались, в порядке, предусмотренном статьями 225, 236 Кодекса.

Из пункта 5 названного Положения следует, что к заявлению органа местного самоуправления, на территории которого находится объект недвижимого имущества, прилагаются в том числе документы, подтверждающие, что объект недвижимого имущества не имеет собственника, или его собственник неизвестен, или от права собственности на него собственник отказался.

Суд первой инстанции установил, что в нарушение данных требований законодательства администрация приняла постановление от 30.12.2005 № 320, которым утвердила предельные цены на работы (услуги), оказываемые муниципальным унитарным предприятием «Дирекция по строительству и эксплуатации гаражных хозяйств» (в настоящее время – Общество), на 2006 год, где на данное лицо возложена обязанность по первичной регистрации объекта учета (при отсутствии правообладателя) и установлена стоимость в размере 519 руб.

Согласно пункту 5 статьи 31 Земельного кодекса Российской Федерации результаты выбора земельного участка оформляются актом о выборе земельного участка для строительства, а в необходимых случаях и для установления его охранной или санитарно-защитной зоны. К данному акту прилагаются утвержденные органом местного самоуправления схемы расположения каждого земельного участка на кадастровом плане или кадастровой карте соответствующей территории в соответствии с возможными вариантами их выбора.

Исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные статьей 29 настоящего Кодекса, принимают решение о предварительном согласовании места размещения объекта, утверждающее акт о выборе земельного участка в соответствии с одним из вариантов выбора земельного участка, или об отказе в размещении объекта (пунктом 6 статьи 31 Земельного кодекса Российской Федерации).

На основании калькуляции № 5 на установку металлического гаража-бокса на эксплуатационное место, утвержденной директором Общества и согласованной с администрацией 28.12.2009, суд установил, что Общество выполняет следующие виды работ: полевое обследование и предварительное согласование места расположения объекта с землепользователями, определение общей площади границ землепользования, составление акта выбора.

В соответствии со статьей 130 Конституции Российской Федерации местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, а также решают иные вопросы местного значения (часть 1 статьи 132 Конституции Российской Федерации).

В части 2 статьи 125 Гражданского кодекса Российской Федерации определено, что от имени муниципальных образований своими действиями могут приобретать и осуществлять права и обязанности органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

Вместе с тем, как установлено судом первой инстанции, администрация неоднократно выдавала доверенности для решения возложенных на них задач работникам Общества: от 27.12.2010 - директору Общества, от 07.12.2010 - заместителю директора Кольцову И.Г., начальнику юридического отдела Горлановой Н.М., юрисконсульту Федорову И.Н.

С учетом изложенного антимонопольный орган и суд первой инстанции пришли к верному выводу о том, что, наделив Общество и его работников своими полномочиями (распоряжение движимым имуществом и вещами, зарегистрированным в статусе бесхозяйного имущества,  подготовка акта-выбора земельных участков), возложенными на нее нормативно-правовыми актами, а также не предусмотренными действующим законодательством функциями по обязательной регистрации движимого имущества, администрация нарушила положения части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Ссылку администрации на статью 17 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об основных принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», как предусматривающую ее право утверждать предельные цены на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, суд апелляционной инстанции в данном случае признает несостоятельной.

Согласно пункту 4 (включая пункты 4.1, 4.2) части 1 статьи 17 указанного Федерального закона 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; 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. 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; полномочиями по организации теплоснабжения, предусмотренными Федеральным законом «О теплоснабжении».

Поскольку иного регулирования тарифов (цен на услуги) органами местного самоуправления для муниципальных предприятий и учреждений действующее законодательство не предусматривает, установление администрацией тарифов для Общества не основано на нормах права.

Довод администрации о том, что на момент возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства постановления от 06.12.2005 № 282 и от 19.12.2005 № 289 были отменены, суд апелляционной инстанции считает несостоятельным, не опровергающим вывод антимонопольного органа о нарушении администрацией действующего законодательства.

Довод администрации о том, что доверенности Горлановой Н.М. и Федорову И.Н. аннулированы в июне 2011 года, поскольку указанные лица уже не состояли в трудовых отношениях с Обществом, судом апелляционной инстанции во внимание не принимается.

Согласно пояснениям Управления в отзыве на апелляционную жалобу, которые не противоречат материалам дела, подобная информация администрацией не представлялась ни на заседание комиссии, ни в суд первой инстанции.

При этих условиях суд апелляционной инстанции считает, что указанное администрацией обстоятельство не подтверждено соответствующими доказательствами, в связи с чем не может являться основанием для признания оспариваемых ненормативных актов незаконными.

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.

В силу частей 1, 2 статьи 23 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган и его территориальные органы возбуждают и рассматривают дела о нарушениях антимонопольного законодательства и выдают хозяйствующим субъектам обязательные для исполнения предписания.

В связи с этим суд апелляционной инстанции приходит к итоговому выводу о том, что решение антимонопольного органа в оспариваемой части  и вынесенное на его основании предписание приняты в пределах его компетенции, соответствуют действующему законодательству и не нарушают права и законные интересы администрации.

В нарушение статьи 65 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации доказательств обратного администрацией не представлено, установленные судом обстоятельства и сделанные на их основе выводы не опровергнуты.

Довод заявителя о непривлечении к участию в деле о нарушении антимонопольного законодательства Чебоксарского городского Собрания депутатов суд апелляционной инстанции признает несостоятельным.

Согласно пункту 3 части 1 статьи 42 Закона о защите конкуренции заинтересованные лица - лица, чьи права и законные интересы затрагиваются в связи с рассмотрением дела о нарушении антимонопольного законодательства.

При этом привлечение заинтересованных лиц к участию в деле о нарушении антимонопольного законодательства призвано гарантировать полное, всестороннее, объективное и относительно скорое разбирательство по вопросам, требующим выяснения (с учетом правовых и фактических оснований дела) в каждом конкретном случае. Обязательность привлечения антимонопольным органом заинтересованных лиц к рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства Законом о защите конкуренции не предусмотрена.

В данном случае Управление исходило из того, что все юридически значимые действия в рассматриваемом вопросе осуществила именно администрация, поэтому Управление обоснованно ограничилось оценкой поведения администрации на соответствие требованиям Закона о защите конкуренции и не привлекло Чебоксарское городское Собрание депутатов в качестве заинтересованного лица к участию в деле о нарушении антимонопольного законодательства.

В соответствии со статьей 41 Закона о защите конкуренции по окончании рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства комиссия принимает решение, а на его основании выдает предписание. Указанные акты в силу статьи 52 Закона о защите конкуренции могут быть обжалованы, в том числе в арбитражный суд.

Следовательно, если права и законные интересы указанного лица затрагиваются принятыми антимонопольным органом ненормативными актами, оно вправе реализовать свое право на обжалование этих актов в арбитражный суд в самостоятельном порядке.

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

**ПОСТАНОВИЛ:**

решение Арбитражного суда Чувашской Республики - Чувашии от 02.05.2012 по делу № А79-12487/2011 в обжалуемой части 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

А.М. Гущина