г. Владимир

14 ноября 2012 года                                                         Дело № А79-8350/2012

Резолютивная часть постановления объявлена 07.11.2012.

Постановление в полном объеме изготовлено 14.11.2012.

Первый арбитражный апелляционный суд в составе:

председательствующего судьи Смирновой И.А.,

судей Захаровой Т.А., Рубис Е.А.,

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 15.08.2012

по делу № А79-8350/2012,

принятое судьей Бойко О.И.

по заявлению администрации города Чебоксары

о признании недействительным решения Управления Федеральной антимонопольной службы по Чувашской Республики – Чувашии от 04.06.2012 по делу № 30/05-АМЗ-2012,

без участия лиц,

и установил:

администрация города Чебоксары (далее – администрация, заявитель) обратилась 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 04.06.2012 по делу № 30/05-АМЗ-2012.

В качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельные требования на предмет спора, привлечено муниципальное унитарное предприятие «Городское управление капитального строительства» (далее – МУП «ГУКС»).

Решением от 15.08.2012 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 несоответствием выводов суда, изложенных в решении, обстоятельствам 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 и МУП «ГУКС» заявили ходатайства о рассмотрении апелляционной жалобы без их участия.

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

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

Законность и обоснованность решения Арбитражного суда Чувашской Республики-Чувашии от 15.08.2012 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 и установлено судом первой инстанции, распоряжением администрации от 30.03.2012 № 1129-р «О развитии застроенной территории площадью 32,6 га, ограниченной улицами Свердлова, К. Иванова, Водопроводная, Нижегородская, набережной Чебоксарского залива в г. Чебоксары» определено, что вышеуказанная территория подлежит развитию (пункт 1).

Пунктом 2 данного распоряжения утвержден перечень адресов зданий, строений, сооружений, подлежащих сносу.

Пунктом 3 распоряжения МУП «ГУКС» определено обеспечить координацию и контроль работ по формированию пакета исходно-разрешительной документации по территории, подлежащей развитию.

Посчитав, что указанным распоряжением МУП «ГУКС» наделено функциями и правами органа местного самоуправления, Управление приказом от 12.04.2012 № 125 возбудило в отношении администрации дело № 30/05-АМЗ-2012 о нарушении антимонопольного законодательства.

По результатам рассмотрения данного дела Управление 04.06.2012 приняло решение, которым признало в действиях администрации нарушение части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции).

Поскольку распоряжением от 29.05.2012 № 1802-р администрация внесла изменения в распоряжение от 30.03.2012 № 1129-р, которым МУП «ГУКС» заменено на Управление архитектуры и градостроительства администрации г. Чебоксары, антимонопольный орган пришел к выводу об отсутствии необходимости в выдаче предписания.

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 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».

При этом под хозяйствующим субъектом понимается коммерческая организация, некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход, индивидуальный предприниматель, иное физическое лицо, не зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя, но осуществляющее профессиональную деятельность, приносящую доход, в соответствии с федеральными законами на основании государственной регистрации и (или) лицензии, а также в силу членства в саморегулируемой организации (пункт 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции).

Согласно пункту 22 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон                     № 131-ФЗ) к вопросам местного значения городского округа относятся в том числе: утверждение генеральных планов городского округа, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов городского округа документации по планировке территории, выдача разрешений на строительство (за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, иными федеральными законами), разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции объектов капитального строительства, расположенных на территории городского округа, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования городского округа, ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории городского округа, резервирование земель и изъятие, в том числе путём выкупа, земельных участков в границах городского округа для муниципальных нужд, осуществление муниципального земельного контроля за использованием земель городского округа.

В силу статьи 41 Устава муниципального образования города Чебоксары – столицы Чувашской Республики, утвержденного решением Чебоксарского городского Собрания депутатов от 30.11.2005 № 40 (в соответствующей редакции), администрация города Чебоксары является исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления, наделенным настоящим Уставом собственными полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления города федеральными законами и законами Чувашской Республики.

Администрация города Чебоксары как исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления в том числе разрабатывает программы и планы социально-экономического развития территории города Чебоксары и организует их выполнение; организует разработку, осуществление, а также внесение предложений по изменению и дополнению в генеральный план города Чебоксары, Правила землепользования и застройки, проекты планировки и застройки, планы землеустройства на территории города Чебоксары (статья 50 Устава).

В соответствии с частью 2 статьи 11 Земельного кодекса Российской Федерации органами местного самоуправления осуществляются управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности.

К полномочиям органов местного самоуправления поселений в области градостроительной деятельности относится в том числе принятие решений о развитии застроенных территорий (пункт 6 части 1 статьи 8 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

В силу части 5 статьи 45 Градостроительного кодекса Российской Федерации органы местного самоуправления поселения, органы местного самоуправления городского округа обеспечивают подготовку документации по планировке территории на основании генерального плана поселения, генерального плана городского округа, правил землепользования и застройки.

Согласно части 2 статьи 8 решения Чебоксарского городского Собрания депутатов от 14.07.2005 № 1683 «О Правилах землепользования и застройки Чебоксарского городского округа» Управление архитектуры и градостроительства администрации г. Чебоксары является подразделением администрации города, выполняющим функции органов местного самоуправления по вопросам регулирования градостроительной (строительной) деятельности на территории города.

Распоряжением администрации от 01.04.2008 № 1051-р утверждено Положение об Управлении архитектуры и градостроительства администрации г. Чебоксары, в соответствии с которым полномочия по организации работ по проектированию, строительству, реконструкции и ремонту объектов социально-культурного, жилищно-коммунального назначения и общественной инфраструктуры; по контролю соблюдения требований земельного и градостроительного законодательства, законодательства о рекламе; по исполнению функций организатора работ по повышению качества застройки, улучшения архитектурного облика территории города Чебоксары, комплексного благоустройства территорий возложены на Управление архитектуры и градостроительства администрации г. Чебоксары.

Таким образом, 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 вправе выполнять Управление архитектуры и градостроительства администрации г. Чебоксары

Пунктом 1 раздела III Положения о порядке организации и проведения аукциона на право заключить договор о развитии застроенной территории в городе Чебоксары, утвержденного постановлением администрации от 10.05.2007 № 87, установлено, что к подготовке необходимого для проведения аукциона пакета документов по поручению администрации города Чебоксары или аукционной комиссии могут привлекаться юридические и физические лица, имеющие соответствующую квалификацию.

Из содержания данного положения следует, что привлечение юридических и физических лиц, имеющих соответствующую квалификацию, возможно только для подготовки необходимого для проведения аукциона пакета документов, а не в качестве лиц, обеспечивающих координацию и контроль работ по формированию пакета исходно-разрешительной документации по территории, подлежащей развитию.

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.

В силу Устава МУП «ГУКС» данное лицо является коммерческой организацией, то есть  хозяйствующим субъектом.

При этих условиях антимонопольный орган и суд первой инстанции пришли к правомерному выводу о том, что в данном случае МУП «ГУКС», являющемуся самостоятельным юридическим лицом и не входящему в структуру органов власти, были переданы полномочия органа местного самоуправления, тогда как функции обеспечения координации и контроля работ по формированию пакета исходно-разрешительной документации по территории, подлежащей развитию, возложены на Управление архитектуры и градостроительства.

Следовательно, возложение на МУП «ГУКС» указанных функций не соответствует требованиям Федерального закона № 131-ФЗ, Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», нормам Градостроительного кодекса Российской Федерации, Земельного кодекса Российской Федерации.

При установленных обстоятельствах суд первой инстанции правомерно поддержал позицию антимонопольного органа о нарушении администрацией 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 иное администрацией не доказано.

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 15.08.2012 по делу № А79-8350/2012 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

Е.А. Рубис