г. Владимир

22 марта 2013 года                                                    Дело № А79-10397/2012

Резолютивная часть постановления объявлена  15.03.2013.

Постановление в полном объеме изготовлено   22.03.2013.

Первый арбитражный апелляционный суд в составе:

председательствующего судьи Захаровой Т.А.,

судей  Смирновой И.А., Рубис Е.А.,

при ведении протокола судебного заседания секретарем судебного заседания Рышковской Я.И.,

рассмотрел в открытом судебном заседании апелляционную жалобу администрации города Чебоксары

на решение Арбитражного суда Чувашской Республики-Чувашии от 18.12.2012

по делу № А79-10397/2012,

принятое судьей Павловой О.Л.

по заявлению администрации города Чебоксары о признании незаконными решения и предписания Управления Федеральной антимонопольной службы по Чувашской Республике–Чувашии от 24.07.2012 по делу                       № 104/5-АМЗ-2012,

без участия лиц,

и установил:

администрация г.Чебоксары (далее – орган местного самоуправления) обратилась в Арбитражный суд Чувашской Республики-Чувашии с заявлением о признании незаконными решения и предписания Управления Федеральной антимонопольной службы по Чувашской Республике–Чувашии (далее - Управление, антимонопольный орган) от 24.07.2012 по делу № 104/5-АМЗ-2012.

К участию в рассмотрении дела в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечены Республиканский фонд поддержки детства и инвалидов «Надежда» (далее РФПДИ «Надежда», Фонд), общество с ограниченной ответственностью «Финансовый двор» (далее – Общество, ООО «Финансовый двор»).

Решением Арбитражного суда Чувашской Республики-Чувашии от 18.12.2012 органу местного самоуправления отказано в удовлетворении заявленных требований.

Не согласившись с принятым судебным актом, администрация г.Чебоксары обратилась в Первый арбитражный апелляционный суд с апелляционной  жалобой, в которой просит решение суда первой инстанции отменить и принять по делу новый судебный акт.

В обоснование апелляционной жалобы заявитель указывает на неполное исследование обстоятельств, имеющих значение для дела, недоказанность имеющих значение для дела обстоятельств, которые суд считал установленными, несоответствие выводов суда, изложенных в решении, обстоятельствам дела, неправильное применение норм материального и процессуального права.

По мнению органа местного самоуправления, ООО «Финансовый двор» и РФПДИ «Надежда» не являются конкурентами, осуществляющими деятельность на одном товарном рынке. Также администрация г.Чебоксары полагает, что антимонопольный орган не наделен полномочиями рассматривать такого вида правоотношения.

Администрация г.Чебоксары ходатайствует о рассмотрении апелляционной жалобы в отсутствие своего представителя.

В отзыве на апелляционную жалобу Управление выражает несогласие с позицией органа местного самоуправления, просит оставить решение суда первой инстанции без изменения.

Управление, надлежащим образом извещенное о дате, времени и месте рассмотрения апелляционной жалобы, полномочного представителя в судебное заседание не направило.

ООО «Финансовый двор» и Фонд явку представителей не обеспечили, отзывы на апелляционную жалобу не представили.

В соответствии со статьями 123, 156 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации дело рассмотрено в отсутствие неявившихся представителей лиц, участвующих в деле, по имеющимся в материалах дела доказательствам.

Законность принятого судебного акта, правильность применения судом норм материального и процессуального права проверены Первым арбитражным апелляционным судом в порядке, установленном статьями       257-261, 266-271 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Установлено по делу, что 20.04.2012 в Управление поступило заявление ООО «Финансовый двор» о нарушении администрацией г.Чебоксары антимонопольного законодательства при предоставлении земельного участка, расположенного по проезду Березовый в г.Чебоксары, под размещение производственно-коммунального объекта.

С целью проверки поступившей информации Управление возбудило в отношении администрации г.Чебоксары дело № 104/5-АМЗ-2012 по признакам  нарушения антимонопольного законодательства.

Осуществляя проверочные мероприятия, антимонопольный орган установил, что при наличии двух заявок от ООО «Финансовый двор» и РФПДИ «Надежда» орган местного самоуправления не проводил торги. Таким образом, Фонду были созданы преимущественные условия его деятельности и ограничено право Общества приобрести обозначенный земельный участок.

По результатам проверки комиссия Управления 24.07.2012 вынесла решение № 104/05-АМЗ-2012, которым признала действия администрации г.Чебоксары нарушением части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-Ф3 «О защите конкуренции», что выразилось в невыполнении обязанности провести торги при наличии двух заявок в отношении одного земельного участка, что создало препятствия к равному доступу хозяйствующих субъектов к муниципальной собственности, тем самым ограничена конкуренция на рынке строительства производственных объектов.

Одновременно Управление выдало органу местного самоуправления предписание об устранении нарушений законодательства о конкуренции путем проведения торгов по предоставлению земельного участка под размещение производственно-коммунального объекта по указанному адресу.

Не согласившись с таким решением и предписанием, администрация г.Чебоксары обратилась в арбитражный суд с заявлением о признании их незаконными.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд первой инстанции руководствовался статьями 198, 200, 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, статьями 15, 30-32 Земельного кодекса Российской Федерации, положениями Федерального закона от 26.07.2006 № 135-Ф3 «О защите конкуренции», постановлением Правительства Российской Федерации от 19.02.1992 № 121постановлением президиума Высшего Арбитражного суда Российской Федерации от 14.09.2010 № 4224/10 и исходил из того, что Управление доказало законность и обоснованность оспариваемых решения и предписания.

Проверив в пределах, установленных статьей 268 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, соответствие выводов, содержащихся в обжалуемом судебном акте, имеющимся в материалах дела доказательствам, правильность применения арбитражным судом первой инстанции норм материального права и соблюдения норм процессуального права, суд апелляционной инстанции не установил оснований для отмены или изменения судебного акта ввиду следующего.

В соответствии со статьей 123 Конституции Российской Федерации, статьями 7, 8, 9 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон.

Согласно статье 65 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, каждое лицо, участвующее в деле, должно доказать обстоятельства, на которые оно ссылается, как на основания своих требований и возражений. Обязанность доказывания обстоятельств, послуживших основанием для принятия государственными органами, органами местного самоуправления, иными органами, должностными лицами оспариваемых актов, решений, совершения действий (бездействия), возлагается на соответствующие орган или должностное лицо.

Согласно статье 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) органов, осуществляющих публичные полномочия, 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.

Таким образом, для признания  ненормативного правового акта, решения, действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц незаконными суд должен установить наличие совокупности двух условий:

- несоответствие ненормативного правового акта, решения, действия (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц закону или иному нормативному правовому акту;

- нарушение ненормативным правовым актом, решением, действием (бездействием) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц прав и законных интересов заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Согласно части 4 статьи 200 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, 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.

Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе предупреждения и пресечения:

1) монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции;

2) 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.

Целями настоящего Федерального закона являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков.

Согласно статье 22  Закона о защите конкуренции антимонопольный орган выполняет следующие функции:

 выявляет нарушения антимонопольного законодательства, принимает меры по прекращению нарушения антимонопольного законодательства и привлекает к ответственности за такие нарушения;

предупреждает монополистическую деятельность, недобросовестную конкуренцию, другие нарушения 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.

Согласно статьям 23, 39 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган осуществляет следующие полномочия:

- возбуждает и рассматривает дела о нарушениях антимонопольного законодательства;

- выдает в случаях, указанных в настоящем Федеральном законе, хозяйствующим субъектам обязательные для исполнения предписания.

исполнения предписания.

Частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции предусмотрено, что федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия). Перечень конкретных нарушений приведен в пунктах 1 – 7 данной нормы и не является закрытым.

Закрепленный приведенной нормой запрет распространяется, прежде всего, на акты и действия органов власти в сфере публично-правовых отношений в целях предупреждения их негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных (волевых) инструментов.

Следовательно, принимаемые органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными органами или организациями, осуществляющими функции указанных органов, решения, а также совершаемые действия (бездействие), прежде всего, должны быть направлены на реализацию этих положений Закона о защите конкуренции.

Согласно разъяснениям Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, изложенным в пункте 8 постановления от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства» при рассмотрении дел о признании недействующими или недействительными актов названных органов, о признании незаконными их действий (бездействия) по заявлениям антимонопольного органа, поданным в связи с нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, арбитражные суды должны учитывать следующее: если антимонопольным органом доказано, что акты, действия (бездействие) приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, а соответствующим органом не указана конкретная норма федерального закона, разрешившая данному органу принять оспариваемый акт, осуществить действия (бездействие), заявленные требования подлежат удовлетворению.

Статья 4 Закона о защите конкуренции определяет конкуренцию как соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке; признаки ограничения конкуренции - сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рост или снижение цены 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, своих действий на товарном рынке, иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке, а также установление органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, при участии в предоставлении таких услуг требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 1 статьи 28 Земельного кодекса Российской Федерации земельные участки из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются гражданам и юридическим лицам в собственность или в аренду.

В силу статьи 29 Земельного кодекса Российской Федерации предоставление гражданам и юридическим лицам земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на основании решения исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления, обладающих правом предоставления соответствующих земельных участков в пределах их компетенции в соответствии со статьями 9, 10 и 11 настоящего Кодекса.

Порядок предоставления земельных участков для строительства предусмотрен статьями 30 - 32 Земельного кодекса Российской Федерации.

Согласно статье 30 Земельного кодекса Российской Федерации предоставление земельных участков для строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется с проведением работ по их формированию без предварительного согласования мест размещения объектов либо с предварительным согласованием мест размещения объектов.

Предоставление земельного участка для строительства с предварительным согласованием мест размещения объектов осуществляется с соблюдением порядка выбора земельного участка, предусмотренного частью 5 статьи 30, статьей 31 Земельного кодекса Российской Федерации.

Согласно  части 1 статьи 31 Земельного кодекса Российской Федерации лицо, заинтересованное в предоставлении земельного участка для строительства, обращается в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления с заявлением о выборе земельного участка и предварительном согласовании места размещения объекта. В данном заявлении должны быть указаны назначение объекта, предполагаемое место его размещения, обоснование примерного размера земельного участка, испрашиваемое право на земельный участок.

После определения участка, подходящего для строительства того объекта, в отношении которого заинтересованным лицом подано заявление, положения части 3 статьи 31 Земельного кодекса Российской Федерации обязывают органы местного самоуправления городских и сельских поселений информировать население о возможном или предстоящем предоставлении земельных участков для строительства.

Земельный кодекс Российской Федерации не ограничивает право иных заинтересованных лиц обратиться с заявлением в орган местного самоуправления о предоставлении земельных участков при наличии обращения первого из заинтересованных лиц, которое послужило поводом для публикации сообщения о приеме заявлений.

И поскольку порядок предоставления земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта в случае, если на данный земельный участок претендуют несколько лиц, Земельным кодексом Российской Федерации не урегулирован, учитывая, что участок можно предоставить только одному из претендентов, это лицо необходимо определить, что невозможно сделать по правилам выбора земельного участка, предусмотренным статьей 31 Земельного кодекса Российской Федерации, право на заключение договора аренды земельного участка подлежит выставлению на торги по правилам части 4 статьи 30 Земельного кодекса Российской Федерации.

Из материалов дела следует, что 10.11.2011 в администрацию г.Чебоксары поступило заявление от РФПДИ «Надежда» о продлении и переоформлении акта от 05.05.2011 № 58 выбора земельного участка под размещение производственно-коммунального объекта по проезду Березовый в г.Чебоксары.

28.01.2012 в № 8 газеты «Чебоксарские новости» администрация г.Чебоксары опубликовала информацию о предстоящем предоставлении земельного участка, расположенного по проезду Березовый в г.Чебоксары РФПДИ «Надежда».

Ознакомившись с опубликованным в средстве массовой информации объявлением, 08.02.2012 ООО «Финансовый двор» обратилось в администрацию г.Чебоксары с заявлением № 30 о предоставлении земельного участка по проезду Березовый в г.Чебоксары под размещение производственно-коммунального объекта.

Таким образом, в орган местного самоуправления поступили два заявления о предоставлении обозначенного земельного участка для строительства (от РФПДИ «Надежда» и от ООО «Финансовый двор»).

При таких обстоятельствах администрация г.Чебоксары должна была прекратить процедуру предоставления земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта и перейти к организации торгов путем последовательной реализации мероприятий, предусмотренных частью 4 статьи 30 Земельного кодекса Российской Федерации.

Однако, администрация г.Чебоксары не подготовила и не провела торги, создав хозяйствующим субъектам препятствия к равному доступу к муниципальной собственности, тем самым ограничивая конкуренцию на рынке строительства производственных объектов.

При этом в материалах дела отсутствуют доказательства, подтверждающие факт обращения администрации г.Чебоксары в Управление с заявлением о предоставлении РФПДИ «Надежда» муниципальной преференции.

Суд первой инстанции отдельно рассмотрел довод органа местного самоуправления о том, что РФПДИ «Надежда» не является хозяйствующим субъектом с позиции Закона о защите конкуренции, и обоснованно признал его несостоятельным.

РФПДИ «Надежда» в соответствии с положениями действующего законодательства зарегистрировано в качестве юридического лица.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 19.02.1992 № 121 утверждено Положение о республиканском (федеральном) и территориальных фондах социальной поддержки населения, согласно пункту 8 которого Республиканский фонд вправе за счет внебюджетных средств осуществлять предпринимательскую деятельность с целью извлечения доходов, направляемых на решение задач социальной защиты населения и развитие фондов.

Являясь претендентом на приобретение обозначенного земельного участка для строительства производственно-коммунального объекта, РФПДИ «Надежда» заявляет о самостоятельном проведении указанных действий, без каких-либо посредников.

Оценив по правилам статьи 71 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации представленные в материалы дела доказательства в их взаимосвязи и совокупности, суд первой инстанции пришел к обоснованному выводу о том, что Управление правильно квалифицировало действия администрации г.Чебоксары как нарушение части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, приняло оспариваемое решение и выдало предписание об устранении нарушения антимонопольного законодательства.

Предписание по форме и содержанию соответствует требованиям действующего законодательства, является исполнимым.

Рассмотрев позицию органа местного самоуправления о нарушении Управлением процедуры рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства, выразившегося в непривлечении РФПДИ «Надежда» к участию в рассмотрении дела, суд первой инстанции также признал ее несостоятельной с учетом следующего.

Круг лиц, участвующих в деле о нарушении антимонопольного законодательства, определен статьей 42 Закона о защите конкуренции, согласно которой таковыми являются: заявитель - лицо, подавшее заявление, государственный орган, орган местного самоуправления, направившие материалы; ответчик по делу - лицо, в отношении которого подано заявление, направлены материалы или в действиях (бездействии) которого антимонопольным органом обнаружены признаки нарушения антимонопольного законодательства; заинтересованные лица - лица, чьи права и законные интересы затрагиваются в связи с рассмотрением дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Вместе с тем обязательность привлечения антимонопольным органом заинтересованных лиц к рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства Законом о защите конкуренции не предусмотрена.

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

Таким образом, лица, чьи права и законные интересы могут быть затронуты решением антимонопольного органа, имеют право обжаловать такое решение в судебном порядке.

В рассматриваемом случае материалы дела не содержат доказательства, свидетельствующие о том, что РФПДИ «Надежда» реализовало свое право.

Выслушав представителей лиц, участвующих в деле, изучив доводы органа местного самоуправления и антимонопольного органа, исследовав представленные в дело доказательства в их совокупности, суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что оспариваемые решение и предписание приняты уполномоченным органом, соответствуют Закону о защите конкуренции и не нарушают права и законные интересы администрации г.Чебоксары в сфере экономической деятельности, что в  соответствии с частью 3 статьи 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации влечет отказ в удовлетворении заявленных требований.

Арбитражный суд Чувашской Республики-Чувашии законно и обоснованно отказал органу местного самоуправления в удовлетворении требований.

Предусмотренные статьей 270 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации основания к отмене судебного акта отсутствуют.

При этом судом не допущено нарушений норм процессуального права, являющихся в силу части 4 статьи 270 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в любом случае основаниями для отмены судебного акта.

Апелляционная жалоба администрации г.Чебоксары признается не подлежащей удовлетворению как основанная на неверном толковании норм действующего законодательства.

Доводам заявителя апелляционной жалобы судом первой инстанции дана надлежащая оценка, и они признаны несостоятельными. Оснований для признания их обоснованными не усматривает и суд апелляционной инстанции.

По результатам рассмотрения апелляционной жалобы Первый арбитражный апелляционный суд приходит к заключению о том, что решение Арбитражного суда Чувашской Республики-Чувашии от 18.12.2012 по делу № А79-10397/2012 на основании пункта 1 части 1 статьи 269 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации подлежит оставлению без изменения.

В соответствии с подпунктом 1 пункта 1 статьи 333.37 Налогового кодекса Российской Федерации  вопрос об уплате государственной пошлины за рассмотрение апелляционной жалобы не рассматривается, так как орган местного самоуправления освобожден от уплаты государственной пошлины как орган, выступающий в защиту государственных и общественных интересов.

Руководствуясь статьями 266 - 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 18.12.2012 по делу № А79-10397/2012 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

Т.А. Захарова

Судьи

И.А. Смирнова

Е.А. Рубис