г. Владимир

08 апреля 2013 года                                                    Дело № А79-10919/2012

Резолютивная часть постановления объявлена 01.04.2013.

Постановление в полном объеме изготовлено  08.04.2013.

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 Козловского района Чувашской Республики

на решение Арбитражного суда Чувашской Республики-Чувашии от 18.12.2012

по делу № А79-10919/2012,

принятое судьей Павловой О.Л.

по заявлению администрации Козловского района Чувашской Республики о признании незаконными решения и предписания Управления Федеральной антимонопольной службы по Чувашской Республике-Чувашии от 03.09.2012 по делу № 120/05-АМЗ-2012,

без участия лиц,

и установил:

администрация Козловского района Чувашской Республики (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 03.09.2012 по делу № 120/05-АМЗ-2012.

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

Не согласившись с принятым судебным актом, администрация Козловского района 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 антимонопольный орган указывает на неполное исследование обстоятельств, имеющих значение для дела, несоответствие выводов суда, изложенных в решении, обстоятельствам дела, неправильное применение норм материального права.

По мнению органа местного самоуправления, антимонопольный орган не наделен контрольными функциями в сфере использования земли.

Управление в отзыве на апелляционную жалобу указывает на законность и обоснованность обжалуемого судебного акта, просит оставить его без изменения.

Администрация Козловского района и Управление ходатайствуют о рассмотрении дела в отсутствие своих представителей.

В соответствии со статьями 123, 156, 266 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.

По делу установлено, что, осуществляя государственный мониторинг предоставления земельных участков под жилищное строительство, уполномоченные лица Управления выявили в официальном печатном издании (газета «Знамя» от 24.04.2012 № 32) Козловской районной администрации информацию о выделении в аренду земельного участка из земель населенных пунктов, площадь 1300 кв.м, кадастровый номер 21:12:122402:146, расположенного по адресу: Чувашская Республика, Козловский район, г.Козловка, ул.Ленкина, дом 4, для проектирования и последующего строительства многоквартирного жилого дома.

В целях проверки выявленных обстоятельств Управление возбудило дело 120/05-АМЗ-2012 по признакам нарушения антимонопольного законодательства.

В ходе проверки антимонопольный орган установил, что администрация Козловского района предоставила вышеобозначенный земельный участок в аренду закрытому акционерному обществу «Ремстрой» без проведения аукциона (торгов), позволяющего обеспечить равный доступ к ресурсу всех заинтересованных лиц, чем создала для Общества преимущественные условия в получении данного земельного участка в аренду.

03.09.2012 по результатам рассмотрения дела Комиссия Управления приняла решение по делу № 120/05-АМЗ-2012 о признании админист­рации Козловского района нарушившей пункт 7 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», что выразилось в

ограничении конкуренции и обеспечении ЗАО «Ремстрой» преимущественных условий в получении земельного участка на правах аренды.

Одновременно антимонопольный орган выдал предписание, которым в срок до 26.10.2012 органу местного самоуправления предписано прекратить нарушение антимонопольного законодательства путем отмены актов, которыми ЗАО «Ремстрой» предоставлен обозначенный земельный участок.

Не согласившись с таким решением и предписанием антимонопольного органа, администрация Козловского района 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 29, 30, 32, 38, 38.1, 70 Земельного кодекса Российской Федерации, статьями 11, 12, 23 Гражданского кодекса Российской Федерации, положениями Федерального закона от 29.12.2004 № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации», Федерального закона от 26.07.2006 № 135-Ф3 «О защите конкуренции» 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 приходит к следующему.

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.

Статья 1 Земельного кодекса Российской Федерации  закрепляет, что настоящий Кодекс и изданные в соответствии с ним иные акты земельного законодательства основываются, в том числе и на принципе сочетания интересов общества и законных интересов граждан, согласно которому регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком.

  В соответствии с пунктами 1, 2 статьи 28 Земельного кодекса Российской Федерации земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности предоставляются гражданам и юридическим лицам в собственность или 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.

Согласно частям 1 и 2 статьи 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;

- с предварительным согласованием мест размещения объектов. Предоставление    земельных    участков    для    строительства    в собственность без предварительного согласования мест размещения объектов осуществляется исключительно на торгах (конкурсах, аукционах) в соответствии со статьей 38 настоящего Кодекса, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 2.1 настоящей статьи.

В соответствии с пунктом 2 статьи 16 и статьей 18 Федерального закона от 29.12.2004 № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» Земельный кодекс Российской Федерации дополнен статьей 30.1 «Особенности предоставления земельных участков для жилищного строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности», положения которой вступили в законную силу с 01.10.2005.

Положениями частей 1 и 2 статьи 30.1 Земельного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что земельные участки для жилищного строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются в собственность или в аренду без предварительного согласования места размещения объекта, а продажа земельных участков для жилищного строительства или продажа права на заключение договоров аренды земельных участков для жилищного строительства осуществляется на аукционах, за исключением случая, установленного пунктом 27 статьи 38.1 настоящего Кодекса.

Подпунктом «б» пункта 2 статьи 26 Федерального закона Российской Федерации от 18.12.2006 № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 232-ФЗ) предусмотрено, что в случае, если в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации частично или полностью выполнены процедуры по выбору земельного участка для строительства, но до 01.10.2005 не принято решение о предварительном согласовании места размещения объекта, такой земельный участок не может быть предоставлен для жилищного строительства в аренду или собственность без проведения аукциона.

Таким образом, из вышеприведенных норм права следует, что  предоставление земельного участка для жилищного строительства производится с учетом особенностей, предусмотренных положениями статьи 30.1 Земельного кодекса Российской Федерации, то есть путем проведения торгов.

Согласно пункту 7 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции органам местного самоуправления запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности запрещается предоставление муниципальной преференции в нарушение требований, установленных главой 5 настоящего Федерального закона.

Закрепленные приведенной нормой запреты распространяются, 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.

Таким образом, статья 15 Закона о защите конкуренции прямо указывает, что органам власти, в том числе органам местного самоуправления, запрещено принимать акты и совершать действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Глава 5 Закона о защите конкуренции предусматривает возможность предоставления отдельным хозяйствующим субъектам преимущества, которое обеспечивает более выгодные условия деятельности, путем передачи муниципального имущества, иных объектов гражданских прав либо путем предоставления имущественных льгот в виде муниципальной преференции, т.е. без проведения торгов.

Порядок, закрепленный главой 5 Закона о защите конкуренции, устанавливает обращение органа местного самоуправления, имеющего намерение предоставить муниципальную преференцию, в антимонопольный орган.

Из материалов дела следует, что постановлением от 24.02.2012 администрация Козловского района утвердила схему расположения земельного участка на кадастровом плане (карте) территории Козловского городского поселения в кадастровом квартале 21:12:122402, расположенного по адресу: Чувашская Республика, Козловский район, г.Козловка, ул.Ленкина, 4, площадью 1300 кв.м, для проектирования и последующего строительства многоквартирного жилого дома.

22.03.2012 земельный участок площадью 1300 кв.м, расположенный по вышеуказанному адресу, поставлен на кадастровый учет уполномоченным органом с присвоением кадастрового номера 21:12:122402:146.

24.04.2012 в Козловской районной газете «Знамя» администрация разместила извещение о выделении в аренду земельного участка с кадастровым номером 21:12:122402:146 для проектирования и последующего строительства многоквартирного жилого дома.

14.05.2012 ЗАО «Ремстрой» обратилось в администрацию Козловского района с заявлением о предоставлении в аренду сроком на два года земельного участка площадью 1300 кв.м, расположенного по ул.Ленкина, 4, под строительство многоэтажного жилого дома.

Постановлением администрации Козловского района от 25.05.2012                № 342 «О предоставлении в аренду земельного участка» земельный участок площадью 1300 кв.м, кадастровый номер 21:12:122402:146, расположенный по адресу: Чувашская Республика, Козловский район, г.Козловка, ул.Ленкина, дом 4 предоставлен в аренду ЗАО «Ремстрой» без поведения торгов.

25.05.2012 администрация Козловского района (арендодатель) и ЗАО «Ремстрой» (арендатор) подписали договор № 9 аренды обозначенного земельного участка со сроком действия два года (с 01.06.2012 до 01.06.2014).

В установленном законом порядке договор аренды не регистрировался, что следует из представленной суду выписки из ЕГРП Управления Росреестра по Козловскому району Чувашской Республики от 05.03.2013. Доказательств обратного заявителем суду не представлено.

11.10.2012 ЗАО «Ремстрой» обратилось в администрацию Козловского района с заявлением о расторжении договора аренды земельного участка.

12.10.2012 администрация Козловского района и ЗАО «Ремстрой» подписали соглашение о расторжении договора аренды.

12.10.2012 администрация Козловского района издала постановление № 726 «О расторжении договора аренды на земельный участок».

Установленные по делу обстоятельства и представленные в материалы дела доказательства подтверждают факт предоставления органом местного самоуправления ЗАО «Ремстрой»  земельного участка из земель населенных пунктов площадью 1300 кв.м, кадастровый номер 21:12:122402:146, расположенного по адресу: Чувашская Республика, Козловский район, г.Козловка, ул.Ленкина, дом 4, для проектирования и последующего строительства многоквартирного жилого дома, без проведения аукциона, который позволил бы обеспечить равный доступ к рассматриваемому праву всех заинтересованных лиц.

Такие действия администрации Козловского района создали для ЗАО «Ремстрой» преимущественные условия в получении обозначенного земельного участка в аренду для проектирования и последующего строительства многоквартирного жилого дома, что образует нарушение антимонопольного законодательства.

Материалы дела не содержат документального подтверждения обращения администрации Козловского района в антимонопольный орган с заявлением о предоставлении ЗАО «Ремстрой» муниципальной преференции.

Из вышеизложенного следует, что антимонопольный орган пришел к верному заключению о том, что рассматриваемые действия администрации Козловского района являются нарушением пункта 7 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, из чего следует, что у него имелись основания для принятия оспариваемого решения.

В силу пункта 3 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган вправе выдавать федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, а также государственным внебюджетным фондам, их должностным лицам, за исключением случаев, установленных пунктом 4 этой части, обязательные для исполнения предписания, предусмотренные данным пунктом.

Принимая во внимание установленные по делу обстоятельства и характер допущенного нарушения, антимонопольный орган обоснованно выдал администрации Козловского района предписание об устранении допущенного нарушения антимонопольного законодательства, которое по форме и содержанию соответствуют действующему законодательству.

Суд апелляционной инстанции приходит к аналогичному итоговому выводу о том, что оспариваемые решение и предписание приняты уполномоченным органом, соответствуют Федеральному закону от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» и не нарушают права и законные интересы администрации Козловского района в сфере экономической деятельности, что в силу части 3 статьи 201 Арбитражного процессуального кодекса является основанием для  отказа в удовлетворении заявленных требований.

Арбитражный суд Чувашской Республики-Чувашии законно и обоснованно отказал в удовлетворении заявления.

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 Козловского района  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 и противоречащими материалам дела.

Приведенные в апелляционной жалобе и письменных пояснениях доводы администрации Козловского района не опровергают установленных судом первой инстанции обстоятельств и сделанных на их основе выводов.

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 № А79-10919/2012 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 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 № А79-10919/2012 оставить без изменения, апелляционную жалобу администрации Козловского района Чувашской Республики - 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