г. Владимир

15 мая 2013 года                                                        Дело № А79-13185/2012

Резолютивная часть постановления объявлена  06.05.2013.

Постановление в полном объеме изготовлено   15.05.2013.

Первый арбитражный апелляционный суд в составе:

председательствующего судьи Захаровой Т.А.,

судей  Урлекова В.Н., 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 15.02.2013

по делу № А79-13185/2012,

принятое судьей Бойко О.И.

по заявлению администрации города Чебоксары о признании незаконными решения и предписания Управления Федеральной антимонопольной службы по Чувашской Республике-Чувашии от 17.10.2012 по делу                     № 128/05-АМЗ-2012,

при участии в судебном заседании представителей:

администрации г.Чебоксары – Ефремовой Н.С. по доверенности от 29.12.2012,

Управления Федеральной антимонопольной службы по Чувашской Республике-Чувашии – Железиной Л.А, оп доверенности от 17.01.2013, Бубеновой Т.А. по доверенности от 22.03.2013,

Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Чувашской Республике – Бычковой А.Я. по доверенности от 17.10.2012,

индивидуального предпринимателя Михайлова Владислава Александровича- Солдатовой И.П. по доверенности от 29.04.2013,

индивидуального предпринимателя Просветовой Наталии Владимировны - Просветовой Т.Н. по доверенности от 22.08.2012,

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 17.10.2012 по делу № 128/05-АМЗ-2012

К участию в рассмотрении дела в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечены Михайлов Владислав Александрович, индивидуальный предприниматель Просветова Наталия Владимировна, Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Чувашской Республике (далее - Управление Росреестра).

Решением Арбитражного суда Чувашской Республики-Чувашии от 15.02.2013 в удовлетворении заявленных требований отказано.

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 орган местного самоуправления указывает на неполное исследование обстоятельств, имеющих значение для дела, несоответствие выводов суда, изложенных в решении, обстоятельствам дела, неправильное применение норм материального права.

Орган местного самоуправления настаивает на том, что в данном случае был соблюден предусмотренный Земельным кодексом Российской Федерации порядок предоставления земельных участков для строительства и не нарушено антимонопольное законодательство. Кроме того, при выдаче предписания антимонопольный орган не учел наличие действующего зарегистрированного договора аренды земельного участка, а также выданного разрешения на строительство объекта капитального строительства. Обозначенные обстоятельства делают предписание неисполнимым, следовательно, незаконным.

В соответствии со статьей 153.1 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации судебное заседание проведено путем использования систем видеоконференц-связи при содействии Арбитражного суда Чувашской Республики-Чувашии.

В судебном заседании представитель администрации г.Чебоксары поддержал доводы апелляционной жалобы.

Представитель ИП Михайлова В.А. указал на наличие оснований для удовлетворения апелляционной жалобы органа местного самоуправления.

 Представители антимонопольного органа, Управления Росреестра и ИП Просветовой Н.В. указали на законность и обоснованность обжалуемого судебного акта.

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 жители юго-западного района г.Чебоксары обратились в антимонопольный орган с заявлением о незаконности действий администрации г.Чебоксары по  предоставлению земельных участков для строительства в районе ДК «Салют» по ул.Энтузиастов в г.Чебоксары.

С целью проверки поступившей информации и на основании приказа руководителя от 15.08.2012 № 319 антимонопольный орган возбудил дело № 128/05-АМЗ-2012 о нарушении антимонопольного законодательства.

Осуществляя проверочные мероприятия, Управление установило, что 04.09.2009 орган местного самоуправления подготовил акт № 283 выбора земельного участка площадью 53 кв.м, под размещение магазина по ул.Энтузиастов в районе ДК «Салют».

07.09.2009 индивидуальный предприниматель Михайлов В.А. обратился в администрацию г.Чебоксары с заявлением о предоставлении земельного участка по ул.Энтузиастов (ДК «Салют») в г.Чебоксары для проектирования и строительства торгового павильона.

26.05.2010 администрация г.Чебоксары подготовила ещё один акт                    № 283/1 выбора земельного участка.

Распоряжением от 30.07.2010 № 2413-р администрация г.Чебоксары утвердила акты выбора земельного участка № 283 и № 283/1, а также градостроительный план и схему расположения земельного участка под размещение магазина, разрешив индивидуальному предпринимателю Михайлову В.А. проектирование магазина в районе ДК «Салют» по ул.Энтузиастов в г.Чебоксары.

06.10.2010 земельный участок площадью 53 кв.м, расположенный по адресу: г.Чебоксары, в районе ДК «Салют» по ул.Энтузиастов, разрешенное использование- под размещение магазина, поставлен на кадастровый учет с присвоением номера 21:01:010801:163.

16.10.2010 в средстве массовой информации – газете «Чебоксарские новости» - размещалось сообщение индивидуального предпринимателя Михайлова В.А. о предоставлении ему земельного участка по ул.Энтузиастов, под размещение магазина.

18.10.2010 индивидуальный предприниматель Михайлов В.А. обратился в орган местного самоуправления с заявлением о представлении земельного участка с кадастровым номером 21:01:010801:90 для строительства магазина.

Распоряжением от 16.05.2011 № 1216-р орган местного самоуправления предоставил индивидуальному предпринимателю Михайлову В.А в аренду сроком до 18.10.2013 земельный участок площадью 53 кв.м, кадастровый номер 21:01:010801:163.

24.05.2011 администрация г.Чебоксары и Михайлов В.А. заключили договор № 100/4928-М аренды обозначенного земельного участка, который зарегистрирован в установленном законом порядке 07.06.2011.

05.07.2012 орган местного самоуправления выдал Михайлову В.А. разрешение № RU 21304000-93 на строительство магазина на выделенном земельном участке, срок действия разрешения - до 05.10.2012.

17.10.2012  комиссия Управления приняла решение № 128/05-АМЗ-2012, которым признала действия администрации г.Чебоксары нарушением части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-Ф3 «О защите конкуренции».

Одновременно Управление выдало органу местного самоуправления предписание об устранении нарушения путем отмены изданных ненормативных правовых актов, которыми индивидуальному предпринимателю Михайлову В.А. в аренду предоставлен земельный участок с кадастровым номером 21:01:010801:163.

Не согласившись с такими решением и предписанием, орган местного самоуправления обратился в арбитражный суд с заявлением о признании их незаконными.

Отказывая в удовлетворении заявленного требования, суд первой инстанции руководствовался статьями 198, 200, 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, статьями 1, 15, 28, 29, 30, 31 Земельного кодекса Российской Федерации, положениями Федерального закона от 26.07.2006 № 135-Ф3 «О защите конкуренции», Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», постановлением Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами положений антимонопольного законодательства» и исходил из того, что антимонопольный орган доказал 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.

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.

Граждане, общественные организации (объединения), религиозные организации и органы территориального общественного самоуправления имеют право участвовать в решении вопросов, затрагивающих интересы населения, религиозных организаций и связанных с изъятием, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных и муниципальных нужд и предоставлением этих земельных участков для строительства.

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

Исходя из положений статьи 31 Земельного кодекса Российской Федерации, акт выбора земельного участка может быть утвержден конкретному лицу после публичного информирования.

Поскольку законом не предусмотрены форма и содержание сообщения о предоставлении земельного участка, следует исходить из того, что необходимая информация должна быть четкой и недвусмысленной как в отношении земельного участка (примерная площадь, местоположение, цель предоставления), так и в отношении способа обращения заинтересованных лиц в орган местного самоуправления.

Кроме того, такое информирование должно производиться способом, обеспечивающим к нему свободный доступ и возможность ознакомления.

В постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда  Российской Федерации от 14.09.2010 № 4224/10 указано, что порядок предоставления земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта в случае, если на данный земельный участок претендуют нескольких лиц, Кодексом не урегулирован. Поскольку участок можно предоставить только одному из претендентов, это лицо необходимо определить, что невозможно сделать по правилам выбора земельного участка, предусмотренным статьей 31 Кодекса, и в рамках процедуры предоставления земельных участков для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта.

Поэтому в такой ситуации право на заключение договора аренды земельного участка подлежит выставлению на торги по правилам пункта 4 статьи 30 Земельного кодекса Российской Федерации.

Такой способ предоставления земельных участков отвечает принципу сочетания интересов общества и конкретных граждан, закрепленному в пункте 11 статьи 1 земельного кодекса Российской Федерации, а также позволяет обеспечить справедливость, публичность, открытость и прозрачность процедуры предоставления земельного участка конкретному лицу.

Следовательно, орган местного самоуправления обязан  информировать население о предстоящем предоставлении земельного участка до утверждения акта выбора земельного участка.

В случае получения нескольких заявок уполномоченный орган обязан прекратить процедуру предоставления земельного участка с предварительным согласованием места размещения объекта, перейти к самостоятельному формированию земельного участка и организации проведения торгов.

В рассматриваемом случае в газете «Чебоксарские новости» от 16.10.2010) информация о предоставлении земельного участка по ул.Энтузиастов под размещение мини-магазина была опубликована от имени ИП Михайлова В.А. после утверждения акта выбора земельного участка и постановки земельного участка на кадастровый учет, что является нарушением требований земельного законодательства по срокам информирования, по органу, уведомляющему население, и по содержанию.

Формирование рассматриваемого земельного участка и постановка его на кадастровый учет 06.10.2010 до информирования населения о предстоящем предоставлении земельного участка для строительства автоматически влечет за собой выставление земельного участка на торги, а не продолжение процедуры предоставления с предварительным согласованием места размещения объекта.

 Такие действия администрации г.Чебоксары нарушают требования части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции и приводят к устранению и (или) ограничению конкуренции или ограничению прав других лиц на приобретение вещного права в отношении рассматриваемого земельного участка.

Установленные по делу фактические обстоятельства, оцененные с позиции статьи 71 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации доказательства, позволили суду первой инстанции сделать обоснованный вывод о том, что решение Управления от 17.10.2012 в части признания администрации г.Чебоксары нарушившей требования части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции является законным, основанным на документальных доказательствах и фактах, установленных в ходе осуществления проверочных мероприятий.

Довод Михайлова В.А. о том, что в рассматриваемом случае не было допущено нарушение законодательства о конкуренции в связи с отсутствием иных заявок от претендентов, суд первой инстанции обоснованно признал несостоятельным, поскольку такие заявки не появились именно в результате вышеописанных действий органа местного самоуправления.

Не привлечение антимонопольным органом к рассмотрению дела                   № 128/05-АМЗ-2012 Михайлова В.А. не является основанием для признания решения от 17.10.2012 незаконным по следующим основаниям.

В соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 42 Закона о защите конкуренции, заинтересованные лица – это 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 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 антимонопольный орган исходил из того, что все юридически значимые действия совершил орган местного самоуправления, поэтому обоснованно оценил их на соответствие требованиям Земельного кодекса Российской Федерации  и Закона о защите конкуренции.

Принимая во внимание все вышеизложенное, арбитражный апелляционный суд приходит к выводу о том, что решение Арбитражного Чувашской Республики-Чувашии в части отказа администрации г.Чебоксары в признании незаконным пункта 1 решения антимонопольного органа является законным, обоснованным и подлежит оставлению без изменения.

Вместе с тем, суд апелляционной инстанции считает, что имеются основания для признания незаконными пункта 2 решения и предписания в полном объеме.

При этом суд исходит из следующего.

Согласно статьей 41 Закона о защите конкуренции по окончании рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства комиссия принимает решение, а на его основании выдает предписание.

В соответствии с оспариваемым предписанием администрация г.Чебоксары должна отменить изданные ненормативные правовые акты, которыми индивидуальному предпринимателю Михайлову В.А. в аренду предоставлен земельный участок с кадастровым номером 21:01:010801:163.

В соответствии с пунктом 4 статьи 7 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, настоящему Федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

Согласно пункту 1 статьи 48 Федерального закона № 131-ФЗ муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления, принявшими (издавшими) соответствующий муниципальный правовой акт, в случае упразднения таких органов или соответствующих должностей либо изменения перечня полномочий указанных органов или должностных лиц - органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления, к полномочиям которых на момент отмены или приостановления действия муниципального правового акта отнесено принятие (издание) соответствующего муниципального правового акта, а также судом; а в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, - уполномоченным органом государственной власти Российской Федерации (уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации).

Следовательно, орган местного самоуправления вправе отменить принятые им правовые акты только в том случае, если они противоречат Конституции российской Федерации, федеральным конституционным законам, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации.

Вместе с тем такая отмена, как и любые другие действия и акты органа местного самоуправления, не может противоречить действующему законодательству и произвольно ограничивать субъективные права.

Согласно статье 2 Федерального закона от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» государственная регистрация является юридическим актом признания и подтверждения государством возникновения, ограничения (обременения), перехода или прекращения прав на недвижимое имущество в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации. Зарегистрированное право может быть оспорено исключительно в судебном порядке. Оспаривание зарегистрированного права означает доказывание отсутствия оснований для регистрации права, в частности, путем оспаривания тех оснований (правоустанавливающих документов), по которым возникло конкретное право определенного лица.

Исходя из положений части 1 статьи 1 Гражданского кодекса Российской Федерации, гражданское законодательство основывается на признании равенства участников регулируемых им правоотношений, неприкосновенности собственности, свободы договора, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, необходимости беспрепятственного осуществления гражданских прав, обеспечения восстановления нарушенных прав, их судебной защиты.

Если такое решение направлено в итоге на возникновение и прекращение гражданских прав, то возникшие в данном случае гражданские права могут быть оспорены только в судебном порядке, возможность решения данного вопроса в административном порядке законодательством не предусмотрена (постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 25.02.2010 № 15951/09).

Установлено по делу, что 24.05.2011 администрация г.Чебоксары и Михайлов В.А. заключили договор № 100/4928-М аренды обозначенного земельного участка, который зарегистрирован в установленном законом порядке 07.06.2011.

Таким образом, с момента заключения (регистрации) договора аренды от 24.05.2011 № 100/4928-М публично-правовые отношения по предоставлению земельного участка между органом местного самоуправления и хозяйствующим субъектом прекращены и возникли иные (обязательственные) правоотношения по владению и пользованию обозначенным земельным участком, которые основаны на самостоятельной гражданско-правовой сделке.

При наличии зарегистрированного за Михайловым В.А. права аренды земельного участка администрация г.Чебоксары не вправе отменять в порядке самоконтроля ненормативные правовые акты, на основании которых произведена государственная регистрация права, поскольку эти действия выходят за рамки компетенции органа местного самоуправления. Рассмотрение указанных вопросов должно осуществляться  исключительно судом.

Полномочия антимонопольного органа предусмотрены в статье 23 Закона о защите конкуренции, и они не ограничиваются только выдачей предписания.

В силу пункта 6 статьи 23 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган вправе обращаться в арбитражный суд с исками, заявлениями о нарушении антимонопольного законодательства, в том числе о признании недействительными полностью или частично договоров, не соответствующих антимонопольному законодательству.

Принимая во внимание все вышеизложенное в совокупности, суд апелляционной инстанции приходит к выводу о том, что у антимонопольного органа отсутствовали основания для принятия пункта 2 решения о выдаче предписания и для выдачи самого предписания.

С учетом изложенного, суд признает несостоятельными приведенные Управлением доводы о законности, обоснованности и исполнимости выданного предписания.

Таким образом, решение антимонопольного органа в части пункта 2 и само предписание не соответствуют Закону о защите конкуренции и нарушают права и законные интересы органа местного самоуправления, что в силу части 2 статьи 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации влечет удовлетворение требований в этой части.

Неправильное применение норм материального права, несоответствие выводов суда, изложенных в решении, обстоятельствам дела в соответствии со статьей 270 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации является основанием для отмены решения суда.

Решение Арбитражного суда Чувашской Республики-Чувашии в части отказа органу местного самоуправления в удовлетворении заявления о признании недействительными пункта 2 решения Управления от 17.10.2012 и предписания по делу № 128/05-АМЗ-2012 Управления подлежит отмене с принятием в этой части нового судебного акта об удовлетворении требований администрации г.Чебоксары.

В остальной части решение Арбитражного суда Чувашской Республики-Чувашии подлежит оставлению без изменения, апелляционные жалобы администрации г.Чебоксары – без удовлетворения.

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.

В соответствии со статьей 333.37 Налогового кодекса Российской Федерации  Управление и администрация г.Чебоксары освобождены от уплаты государственной пошлины при обращении в арбитражный суд.

Руководствуясь статьями 268, 269, 270, статьей 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 15.02.2013 по делу № А79-13185/2012 отменить в части отказа администрации г.Чебоксары в удовлетворении требования о признании незаконным пункта 2 решения и предписания Управления Федеральной антимонопольной службы по Чувашской Республике-Чувашии от 17.10.2012 по делу № 128/05-АМЗ-2012.

Признать незаконными пункт 2 решения и предписание Управления Федеральной антимонопольной службы по Чувашской Республике-Чувашии от 17.10.2012 по делу № 128/05-АМЗ-2012 как не соответствующие Федеральному закону от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

В остальной части решение Арбитражного суда Чувашской Республики-Чувашии от 15.02.2013 по делу № А79-13185/2012 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

В.Н. Урлеков

Е.А. Рубис