г. Владимир

05 августа 2012 года                                                        Дело № А79-191/2013

Резолютивная часть постановления объявлена 31.07.2013.

Постановление в полном объеме изготовлено 05.08.2013.

Первый арбитражный апелляционный суд в составе:

председательствующего судьи Смирновой И.А.,

судей Захаровой Т.А., Урлекова В.Н.,

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 24.04.2013

по делу № А79-191/2013,

принятое судьей Павловой О.Л.

по заявлению администрации города Чебоксары

о признании недействительными пунктов 2 и 3 решения Управления Федеральной антимонопольной службы по Чувашской Республике-Чувашии от 13.11.2012 и предписания Управления Федеральной антимонопольной службы по Чувашской Республике-Чувашии от 13.11.2012 по делу № 107/05-АМЗ-2012,

при участии:

от администрации города Чебоксары - Яхатина С.А. по доверенности от 19.06.2013 № 29/01-2308,

и установил:

администрация города Чебоксары (далее – администрация, заявитель) обратилась в Арбитражный суд Чувашской Республики-Чувашии с заявлением о признании недействительными пунктов 2 и 3 решения Управления Федеральной антимонопольной службы по Чувашской Республике-Чувашии от 13.11.2012 и предписания Управления Федеральной антимонопольной службы по Чувашской Республике-Чувашии от 13.11.2012 по делу № 107/05-АМЗ-2012.

В качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельные требования на предмет спора, привлечены Григорьева Татьяна Николаевна (далее – Григорьева Т.Н.), муниципальное бюджетное учреждение «Управление экологии города Чебоксары»  (далее – Учреждение).

Решением от 24.04.2013 Арбитражный суд Чувашской Республики-Чувашии отказал заявителю в удовлетворении требования.

Администрация не согласилась с решением арбитражного суда первой инстанции и обратилась в Первый арбитражный апелляционный суд с апелляционной жалобой и дополнением к ней, в которых просит его отменить и принять по делу новый судебный акт.

По мнению заявителя апелляционной жалобы, антимонопольным органом и судом первой инстанции не установлено, каким хозяйствующим субъектам действиями администрации предоставлены преимущества по сравнению с Григорьевой Т.Н., на каком товарном рынке совершено нарушение.

Представитель администрации в судебном заседании 31.07.2013 поддержал доводы апелляционной жалобы.

Иные лица, участвующие в деле и извещенные надлежащим образом о времени и месте рассмотрения апелляционной жалобы, представителей в судебное заседание не направили, Учреждение заявило ходатайство о рассмотрении апелляционной жалобы без его участия.

Управление в отзыве на апелляционную жалобу и в дополнении к отзыву просило решение суда оставить без изменения, в удовлетворении апелляционной жалобы - отказать.

В соответствии со статьей 163 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в судебном заседании 24.07.2013 объявлялся перерыв до 10 час. 15 мин. 31.07.2013.

Законность и обоснованность решения Арбитражного суда Чувашской Республики-Чувашии от 24.04.2013 проверены Первым арбитражным апелляционным судом в порядке, предусмотренном в статье 266 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

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

Как следует из материалов дела и установил суд первой инстанции, на основании жалобы Григорьевой Татьяны Николаевны на действия администрации по наделению Учреждения функциями и правами органа местного самоуправления по вопросам согласования актов выбора земельных участков, установлению платы, не предусмотренной законодательством Российской Федерации, при предоставлении муниципальных услуг Управление приказом от 02.07.2012 № 263 возбудило в отношении администрации дело № 107/05-АМЗ-2012 по признакам нарушения антимонопольного законодательства.

В ходе рассмотрения дела Управление установило, что постановлением администрации от 28.03.2012 № 63 «Об установлении предельных цен на услуги, предоставляемые МБУ «Управление экологии города Чебоксары» установлены цены в следующих размерах: выполнение работ по обследованию и оценке зеленых насаждений, подлежащих вынужденному сносу, в период согласования акта выбора земельного участка, при выполнении строительных или иных работ - 961 руб. 61 коп. с учетом НДС.

По результатам рассмотрения дела № 107/05-АМЗ-2012 Управление 13.11.2012 приняло решение, пунктом 2 которого признало действия администрации по установлению платы, не предусмотренной законодательством Российской Федерации, за обследование и оценку зеленых насаждений, подлежащих вынужденному сносу, в период согласования акта выбора земельного участка нарушением пункта 9 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), а пунктом 3 решено выдать администрации предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.

Предписанием от 13.11.2012 администрации предписано прекратить нарушение антимонопольного законодательства и в срок до 15.01.2013 исключить из пункта 1 постановления администрации от 28.03.2012 № 63 слова «в период согласования акта выбора земельного участка».

Посчитав пункты 2 и 3 решения и предписание антимонопольного органа не соответствующими действующему законодательству и нарушающими ее права и законные интересы, администрация обратилась в арбитражный суд с заявлением о признании их недействительными.

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.

Целями данного 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 (часть 2 статьи 1 Закона о защите конкуренции).

В части 1 статьи 3 Закона о защите конкуренции указано, что данный 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.

Пунктом 9 части 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), в частности запрещается: установление и (или) взимание не предусмотренных законодательством Российской Федерации платежей при предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственных или муниципальных услуг.

К числу признаков ограничения конкуренции пункт 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции относит случаи установления органами государственной власти и органами местного самоуправления требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Следовательно, для признания актов, действий (бездействия) органов государственной власти нарушающими антимонопольное законодательство необходимо установить, что данные акты, действия (бездействие) приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции. При этом должна отсутствовать конкретная норма федерального закона, на основании которой соответствующим органом государственной власти был принят акт, осуществлены действия, допущено бездействие.

В силу статьи 71 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации арбитражный суд оценивает доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном, объективном и непосредственном исследовании имеющихся в деле доказательств. Арбитражный суд оценивает относимость, допустимость, достоверность каждого доказательства в отдельности, а также достаточность и взаимную связь доказательств в их совокупности.

Всесторонне, полно и объективно исследовав представленные в материалы дела доказательства в их совокупности и взаимной связи, правильно установив фактические обстоятельства дела, суд первой инстанции пришел к правомерному выводу о доказанности антимонопольным органом в действиях администрации нарушения пункта 9 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Согласно пункту 2 статьи 2 Федерального закона от 27.07.2010           № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Федеральный закон № 210-ФЗ) под муниципальной услугой, предоставляемой органом местного самоуправления, понимается деятельность по реализации функций органа местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения, установленных в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) и уставами муниципальных образований.

В соответствии с частью 1 статьи 8 Федерального закона № 210-ФЗ муниципальные услуги предоставляются заявителям на бесплатной основе, за исключением случаев, предусмотренных частями 2 и 3 настоящей статьи.

Процедура предоставления земельных участков с предварительным согласованием мест размещения объекта урегулирована статьями 31, 32 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – Кодекс).

Гражданин или юридическое лицо, заинтересованные в предоставлении земельного участка для строительства, обращаются в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные статьей 29 Земельного Кодекса Российской Федерации, 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. К заявлению могут прилагаться технико-экономическое обоснование проекта строительства или необходимые расчеты (пункт 1 статьи 31 Кодекса).

Из пунктов 5, 6, 8 статьи 31 Кодекса следует, что результаты выбора земельного участка оформляются актом о выборе земельного участка для строительства. Орган местного самоуправления принимает решение о предварительном согласовании места размещения объекта, утверждающее акт о выборе земельного участка в соответствии с одним из вариантов выбора земельного участка, или об отказе в предоставлении земельного участка. Основанием для принятия решения о предоставлении земельного участка для строительства является решение о предварительном согласовании места размещения объекта.

Таким образом, предоставляя земельный участок, находящийся в муниципальной собственности, для строительства с предварительным согласованием мест размещения объекта, орган местного самоуправления предоставляет заявителю муниципальную услугу. Акт о выборе земельного участка оформляется и утверждается органом местного самоуправления, что является необходимой процедурой для предоставления земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объектов.

При этом ни Налоговый кодекс Российской Федерации, ни Земельный кодекс Российской Федерации не предусматривает взимание платы за осуществление процедуры оформления акта о выборе земельного участка для строительства и за предоставление земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта.

Вместе с тем антимонопольным органом и судом первой инстанции установлено, что Учреждение проводило работы по обследованию и оценке зеленых насаждений, подлежащих вынужденному сносу, в период предварительного согласования материалов по отводу земельного участка для производства строительных и иных работ и на основании пункта 1 постановления администрации от 28.03.2012 № 61 взимало плату в установленном размере.

Данные обстоятельства представителем администрации не оспариваются и подтверждаются актом об оказании услуг от 02.07.2012                        № 00000198, счетом от 26.06.2012 № 00000240, платежным поручением от 30.08.2011 № 312.

Необоснованное взимание платы при предоставлении государственной или муниципальной услуги, является установлением требования к хозяйствующим субъектам, не предусмотренного законодательством Российской Федерации.

Поскольку администрацией не назван закон, предусматривающий платеж за выполнение работ по обследованию и оценке зеленых насаждений, подлежащих вынужденному сносу, в период согласования акта выбора земельного участка, является правильным вывод антимонопольного органа и суда о наличии в действиях заявителя нарушения требований пункта 9 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Ссылка заявителя на пункт 1.8 решения Чебоксарского городского Собрания депутатов Чувашской Республики от 27.02.2003 № 868 «Об утверждении Порядка оценки и возмещения ущерба за вынужденную и незаконную вырубку (снос) зеленых насаждений в городе Чебоксары» (действовавшего до 26.12.2012) правомерно не принята судом первой инстанции в качестве нормативного акта, предусматривающего спорный платеж, так как данная норма, устанавливающая взимание компенсационной стоимости за вынужденную вырубку (снос) зеленых насаждений, расположенных в границах охранных зон инженерных сооружений (сетей), в рассматриваемом случае не применима.

Кроме того, суд обоснованно со ссылкой на пункт 3.1 Устава Учреждения отметил, что оно создано для выполнения мероприятий в области охраны окружающей среды на территории муниципального образования города Чебоксары, а также для осуществления контроля за соблюдением требований действующего законодательства.

Из подпунктов «и», «к» пункта 3.2 Устава следует, что Учреждение обследует зеленые насаждения, попадающие в зону строительства, определяет компенсационную стоимость за вырубку и снос зеленых насаждений, подпадающих в зону застройки.

Следовательно, указанные мероприятия входят в предмет деятельности Учреждения для выполнения цели, изложенной в пункте 3.1. Устава, и не являются платными услугами.

Статьей 22 Закона о защите конкуренции установлено, 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, в том числе в сфере использования земли, недр, водных ресурсов и других природных ресурсов, выявляет нарушения антимонопольного законодательства, принимает меры по прекращению нарушения антимонопольного законодательства и привлекает к ответственности за такие нарушения.

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

С учетом установленных обстоятельств суд первой инстанции пришел к правомерному выводу о том, что решение антимонопольного органа в оспариваемой части и предписание приняты в пределах его компетенции, не противоречат действующему законодательству и не нарушают права и законные интересы заявителя.

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

Доводы администрации, приведенные в дополнении к апелляционной жалобе, о том, что предписание является неисполнимым, поскольку постановлением администрации от 24.04.2013 № 1196 постановление администрации от 28.03.2012 № 63 признано утратившим силу, судом апелляционной инстанции во внимание не принимаются.

Постановление администрации от 28.03.2012 № 63, которым было установлено незаконное взимание платы за выполнение работ по обследованию и оценке зеленых насаждений, подлежащих вынужденному сносу, в период согласования акта выбора земельного участка, на момент вынесения оспариваемого предписания являлось действующим.

Поскольку данное предписание в период его выдачи было направлено на устранение нарушения антимонопольного законодательства, основания для признания его незаконным у суда апелляционной инстанции отсутствуют.

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 заявителю в удовлетворении требования.

Арбитражный суд Чувашской Республики-Чувашии в полном объеме выяснил обстоятельства, имеющие значение для дела, его выводы основаны на правильном применении норм материального права.

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 24.04.2013 по делу № А79-191/2013 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

В.Н. Урлеков