**ФЕДЕРАЛЬНЫЙ АРБИТРАЖНЫЙ СУД**

**ВОЛГО-ВЯТСКОГО ОКРУГА**

**Кремль, корпус 4, Нижний Новгород, 603082**

**http://fasvvo.arbitr.ru/ E-mail: info@fasvvo.arbitr.ru**

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

**арбитражного суда кассационной инстанции**

Нижний Новгород

Дело № А79-8864/2012

27 августа 2013 года

(дата изготовления постановления в полном объеме)

Резолютивная часть постановления объявлена 26.08.2013.

Федеральный арбитражный суд Волго-Вятского округа в составе:

председательствующего Александровой О.В.,

судей Забурдаевой И.Л., Радченковой Н.Ш.

в отсутствие представителей лиц, участвующих в деле,

рассмотрел в судебном заседании кассационную жалобу заявителя –

администрации города Чебоксары Чувашской Республики

на решение Арбитражного суда Чувашской Республики от 22.11.2012,

принятое судьей Бойко О.И.,  и

на постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 30.04.2013,

принятое судьями Смирновой И.А., Захаровой Т.А., Урлековым В.Н.,

по делу № А79-8864/2012

по заявлениям администрации города Чебоксары Чувашской Республики

(ИНН: 2126003194, ОГРН: 1022101150037)

и открытого акционерного общества

«Дирекция по строительству и эксплуатации гаражных хозяйств»

(ИНН: 2127027913, ОГРН: 1062128161864)

о признании недействительными решения и предписания Управления Федеральной антимонопольной службы по Чувашской Республике,

третье лицо – потребительский кооператив

«Ассоциация собственников гаражей и недвижимости»

(ИНН: 2130094571 , ОГРН: 1112130013709),

и   у с т а н о в и л :

администрация города Чебоксары (далее – Администрация) и открытое акционерное общество «Дирекция по строительству и эксплуатации гаражных хозяйств» (далее – Общество) обратились в Арбитражный суд Чувашской Республики с заявлениями о признании недействительными решения и предписания Управления Федеральной антимонопольной службы по Чувашской Республике (далее – Управление) от 20.06.2012 по делу № 37/05-АМЗ-2012.

Определением от 06.08.2012 указанные заявления объединены судом в одно производство, делу присвоен № А79-8864/2012.

К участию в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечен потребительский кооператив «Ассоциация собственников гаражей и недвижимости» (далее – Кооператив).

Руководствуясь статьей 34 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ), статьями 4 и 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), постановлением Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 14.09.2010 № 4224/10, суд первой инстанции решением от 22.11.2012 отказал в удовлетворении заявленных требований, поскольку пришел к выводу, что Администрация, получив две заявки на предоставление земельных участков, не совершила действий, предусмотренных действующим законодательством.

Постановлением апелляционного суда от 30.04.2013 решение отменено частично. Руководствуясь теми же нормами права, а также статьями 3, 15, 19, 22, 23, 50 и 51 Закона о защите конкуренции, статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, статьей 48 Федерального закона от 06.10.2013 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», апелляционный суд признал спорное представление недействительным, так как посчитал незаконным отмену муниципальных правовых актов, на основании которых совершены гражданско-правовые сделки и не оспоренные в законном порядке; в остальной части решение суда оставлено без изменения.

Администрация не согласилась с принятыми по делу судебными актами в части отказа в признании недействительным спорного решения Управления и обратилась в Федеральный арбитражный суд Волго-Вятского округа с кассационной жалобой, в которой просит отменить их.

По мнению Администрации, суды не приняли во внимание статьи 17 и 17.1 Закона о защите конкуренции и постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства». Управление при вынесении спорного решения превысило полномочия и не определило рынок, на котором совершено правонарушение; Кооператив является некоммерческой организацией и освобожден от участия в торгах; спорные действия Администрации не являются предоставлением преференции и осуществлены в соответствии с требованиями статьи 34 ЗК РФ; Административным регламентом по предоставлению муниципальной услуги «Предоставление земельных участков для целей, не связанных со строительством», утвержденным постановлением Администрации от 17.07.2012 № 200, и Порядком подготовки и согласования исходно-разрешительной документации для строительства объектов и для целей, не связанных со строительством», утвержденным постановлением Администрации от 07.07.2009 № 155, не предусмотрено проведение торгов при наличии двух и более заявок при предоставлении земельного участка в порядке статьи 34 ЗК РФ.

Подробно доводы Администрации изложены в кассационной жалобе.

Кооператив в отзыве не согласился с доводами кассационной жалобы, посчитав обжалуемые судебные акты в оспариваемой части законными и обоснованными, заявил ходатайство о рассмотрении дела в отсутствие представителя.

В отзыве Управление просит судебные акты оставить без изменения и рассмотреть жалобу в его отсутствие.

Законность принятых Арбитражным судом Чувашской Республики и Первым арбитражным апелляционным судом решения и постановления проверена Федеральным арбитражным судом Волго-Вятского округа в оспариваемой части в порядке, установленном в статьях 274, 284 и 286 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Как следует из материалов дела, в Администрацию 25.01.2011 поступили заявления Общества от 21.01.2011 и от 24.01.2011 о рассмотрении в упрощенном порядке вопроса оформления земельных участков для эксплуатации, содержания, благоустройства территории, занятой металлическими гаражами.

Заявления касались следующих стоянок металлических гаражей (СМГ): «Никитина», «Привосточный», «Волна», «Плюс», «Пятино», «Тракторостроитель», «Звездный», «Цивильская», «7-я линия», «Короленко», «Короленко-2», «Мечел», «Кукшумская», «Кукшумская-5», «Кукшумская-6», «Центр», «Маршак», «Искра», «Жиклер», «Энтузиаст», «РТИ», «Чайка», «Волга».

Общество 11.05.2011 обратилось в Администрацию с заявлением о публикации в газете «Чебоксарские новости» объявления о предполагаемом предоставлении земельных участков для размещения СМГ «Никитина», «Привосточный», «Волна», «Плюс», «Пятино», «Тракторостроитель», «Звездный», «Цивильская», «7-я линия», «Короленко-2», «Мечел», «Кукшумская», «Кукшумская-5», «Кукшумская-6», «Центр», «Маршак», «Искра», «Жиклер», «Энтузиаст», «РТИ».

В газете «Чебоксарские новости» от 21.05.2011 № 53 Администрация опубликовала объявление о предполагаемом предоставлении Обществу перечисленных в заявлении от 11.05.2011 земельных участков.

В Администрацию 07.10.2011 поступило заявление инициативной группы владельцев металлических гаражей, в котором указано, что 29.08.2011 на территории СМГ «Кукшумская» состоялось общее собрание владельцев металлических гаражей и принято решение о создании Кооператива для самостоятельного, без посредников, содержания стоянок металлических гаражей на территории города Чебоксары; идет оформление земельных участков на местах расположения СМГ «Никитина», «Привосточный», «Плюс», «Пятино», «Тракторостроитель», «Звездный», «Цивильская», «7-я линия», «Короленко-2», «Мечел», «Кукшумская», «Кукшумская-5», «Кукшумская-6», «Центр», «Маршак», «Искра», «Жиклер», «Энтузиаст», «РТИ», «Чайка», «Волга», при этом все земельные участки оформляет одна организация – Общество.

В заявлении инициативная группа владельцев гаражей указала на недопустимость передачи земельных участков одному лицу без проведения аукциона и сообщила, что вновь созданный Кооператив намеревается принять участие в аукционах на право заключения договоров аренды по вышеперечисленным и другим земельным участкам, расположенным на территории города Чебоксары и просила выставить земельные участки на торги.

Кооператив 31.10.2011 обратился в Администрацию с заявлением о предоставлении в порядке статьи 34 ЗК РФ перечисленных земельных участков в аренду для содержания и обслуживания СМГ. Кооператив указал на незаконность предоставления земельных участков одной организации без торгов и просил считать заявление как заявку на участие в торгах по перечисленным и другим земельным участкам, на которых расположены металлические гаражи.

Кооператив 09.12.2011 вновь обратился в Администрацию с заявлением, в котором просил в соответствии со статьей 34 ЗК РФ утвердить и выдать ему схемы расположения испрашиваемых земельных участков на кадастровом плане или кадастровой карте, а также дать ответ на вопрос о принятии решения о проведении конкурса (конкурсов) в отношении данных земельных участков.

В письме от 30.12.2011 № 6638/5345 Администрация сообщила Кооперативу, что на земельных участках, занятых СМГ «Волга» и «Чайка», по улице Афанасьева предусмотрено размещение жилых домов; на земельный участок по улице Ленинского Комсомола (СМГ «Звездный», «Тракторостроитель») объявлен аукцион на право заключения договора о развитии застроенной территории площадью 19,25 гектара, поэтому металлические гаражи на перечисленных СМГ подлежат сносу.

Администрация указала Кооперативу на необходимость определения мест расположения гаражей для изучения возможности выставления на аукцион остальных земельных участков в целях заключения договоров аренды, в связи с чем заявителю необходимо выполнить схему расположении СМГ на плане города в масштабе 1:500. После изучения вопроса о возможности формирования земельных участков с целью выставления на аукцион будет подготовлен и передан в Горкомимущество необходимый пакет исходно-разрешительной документации для проведения конкурса на право заключения договоров аренды. Сведения о выставляемых на торги (конкурсы, аукционы) земельных участках и результаты их проведения публикуются в виде сообщений в газете «Чебоксарские новости» и на сайте Администрации.

Администрация также указала, что при желании Кооператив может принять участие в торгах после публикации сообщений об их проведении в средствах массовой информации, а также в формировании пакета исходно-разрешительной документации для выставления на аукцион.

С января 2012 года Администрация начала издавать распоряжения о предоставлении Обществу земельных участков для размещения СМГ: от 23.01.2012 № 127-р
(СМГ «Тракторостроитель»), от 13.02.2012 № 446-р (СМГ «7-я линия»), от 13.02.2012
№ 447-р (СМГ «Волна»), от 20.02.2012 № 627-р (СМГ «Волна»), от 01.03.2012 № 773-р (СМГ «Мечел»), от 14.03.2012 № 881-р (СМГ «Привосточный»), от 19.04.2012 № 1341-р (СМГ «Привосточный»), от 19.04.2012 № 1342-р (СМГ «Кукшумский – 6»), от 19.04.2012 № 1343-р (СМГ «Цивильская»), от 19.04.2012 № 1344-р (СМГ «РТИ»), от 19.04.2012
№ 1345-р (СМГ «Энтузиаст»), от 20.04.2012 № 1400-р (СМГ «РТИ»), от 10.05.2012
№ 1512-р (СМГ «Кукшумская»), от 16.05.2012 № 1615 (СМГ «Пятино»), от 18.05.2012
№ 1645-р (СМГ «Искра»).

С февраля 2012 года Администрация и Общество заключили договоры аренды земельных участков: от 10.02.2012 № 9/1652-КГ (СМГ «Тракторостроитель»), от 05.04.2012 № 25/1667-КГ (СМГ «Волна»), № 23-1665-КГ (СМГ «Волна»), № 22/1664-КГ (СМГ «Привосточный»), № 21/1664-КГ (СМГ «Мечел»). Договор аренды в отношении земельного участка, на котором расположена СМГ «Маршак», заключен 13.10.2008.

На основании обращения Кооператива по факту непроведения Администрацией аукционов на право аренды земельных участков Управление приказом от 11.04.2012 № 135 возбудило в отношении Администрации дело № 37/05-АМЗ-2012 о нарушении антимонопольного законодательства.

По результатам рассмотрения дела № 37/05-АМЗ-2012 Управление приняло решение от 20.06.2016, которым признало Администрацию нарушившей пункты 2 и 7 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Администрации выдано предписание от 20.06.2012 об отмене 16 распоряжений о предоставлении земельных участков в аренду Обществу и проведении торгов на право заключения договоров аренды земельных участков под размещение 20 временных СМГ.

Посчитав, что решение и предписание Управления противоречат действующему законодательству и нарушают их права и законные интересы, Администрация и Общество обратились в арбитражный суд.

Рассмотрев кассационную жалобу, Федеральный арбитражный суд Волго-Вятского округа не нашел оснований для ее удовлетворения.

В силу части 1 статьи 198, части 4 статьи 200 и части 2 статьи 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации для удовлетворения требований о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц необходимо наличие двух условий: несоответствие их закону или иному нормативному правовому акту, а также нарушение прав и законных интересов заявителя.

В соответствии с пунктами 2 и 7 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции 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 необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, а также предоставление государственной или муниципальной преференции в нарушение требований, установленных главой 5 данного закона.

По смыслу статьи 15 Закона о защите конкуренции нормативно установленный запрет адресован органам, осуществляющим властные функции, в целях предупреждения их негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных инструментов.

Из оспариваемого решения антимонопольного органа усматривается, что оно вынесено в связи с неправомерными действиями (бездействием) Администрации по предоставлению земельных участков под содержание и эксплуатацию СМГ.

Порядок предоставления земельных участков для целей, не связанных со строительством, определяет статья 34 ЗК РФ.

В пункте 1 статьи 34 ЗК РФ установлено, что органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны обеспечить управление и распоряжение земельными участками, которые находятся в их собственности и (или) в ведении, на принципах эффективности, справедливости, публичности, открытости и прозрачности процедур предоставления таких земельных участков. Для этого указанные органы обязаны: принять акт, устанавливающий процедуры и критерии предоставления таких земельных участков, в том числе порядок рассмотрения заявок и принятия решений (при этом рассмотрению подлежат все заявки, поступившие до определенного указанными процедурами срока; не допускается установление приоритетов и особых условий для отдельных категорий граждан, если иное не установлено законом); уполномочить на управление и распоряжение земельными участками и иной недвижимостью специальный орган; обеспечить подготовку информации о земельных участках, которые предоставляются гражданам и юридическим лицам на определенном праве и предусмотренных условиях (за плату или бесплатно), и заблаговременную публикацию такой информации.

На момент подачи вынесения решения Управления от 20.06.2012 № 05-05/4322 такой порядок в городе Чебоксары не был установлен. Ссылка Администрации на Административный регламент по предоставлению муниципальной услуги «Предоставление земельных участков для целей, не связанных со строительством», утвержденный постановлением Администрации от 17.07.2012 № 200, необоснованна, поскольку указанный нормативный акт вступил в законную силу после принятия спорного решения. Ссылка Администрации на Порядок подготовки и согласования исходно-разрешительной документации для строительства объектов и для целей, не связанных со строительством», утвержденный постановлением Администрации от 07.07.2009 № 155, также неправомерна, поскольку указанный нормативный акт утратил силу в связи с изданием постановления Администрации от 11.11.2011 № 517.

Граждане, заинтересованные в предоставлении или передаче земельных участков в собственность или в аренду из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для целей, не связанных со строительством, подают заявления в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные статьей 29 ЗК РФ (часть 2 статьи 34 ЗК РФ в редакции, действовавшей на момент вынесения спорного решения).

Процедура предоставления земельного участка для целей, не связанных со строительством, в случае поступления двух и более заявлений от заинтересованных лиц земельным законодательством не урегулирована.

Следовательно, в такой ситуации право на заключение договора аренды земельного участка подлежит выставлению на торги. Такой способ предоставления земельных участков отвечает принципу сочетания интересов общества и конкретных граждан, закрепленному в пункте 11 статьи 1 Кодекса, а также позволяет обеспечить справедливость, публичность, открытость и прозрачность процедуры предоставления земельного участка конкретному лицу.

Данная правовая позиция согласуется с выводами Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, изложенными в постановлении от 14.09.2010 № 4224/10.

Как следует из материалов дела и установили суды, Кооператив дважды (31.10.2011 и 09.12.2012) обращался в Администрацию с заявлениями о предоставлении в аренду земельных участков для обслуживания СМГ и с просьбой выставить эти земельные участки на аукцион. До создания Кооператива с аналогичным заявлением 07.10.2011 обращалась инициативная группа граждан – владельцев металлических гаражей. При этом Кооператив указал на необходимость проведения аукциона в связи с тем, что Общество претендовало на те же земельные участки.

Таким образом, суды пришли к верному выводу, что при наличии двух заявок Администрация обязана была провести торги по предоставлению земельных участков в аренду.

Действия Администрации по предоставлению Обществу спорных земельных участков под содержание и эксплуатацию СМГ обоснованно признаны судами незаконной муниципальной преференцией в силу следующего.

Под государственными или муниципальными преференциями в силу пункта 20 статьи 4 Закона о защите конкуренции понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями отдельным хозяйствующим субъектам преимущества, которое обеспечивает им более выгодные условия деятельности, путем передачи государственного или муниципального имущества, иных объектов гражданских прав либо путем предоставления имущественных льгот.

Преференции могут быть предоставлены исключительно в целях, поименованных в части 1 статьи 19 Закона о защите конкуренции, с предварительного согласия в письменной форме антимонопольного органа (за исключением случаев, перечисленных в части 3 статьи 19 Закона о защите конкуренции), с соблюдением процедуры, регламентированной статьей 20 Закона о защите конкуренции.

Применительно к доказыванию факта предоставления Обществу муниципальной преференции с учетом положений пункта 20 статьи 4 Закона о защите конкуренции юридически значимым является представление антимонопольным органом доказательств, подтверждающих, что отдельному хозяйствующему субъекту были предоставлены преимущества, которые обеспечивают ему более выгодные условия деятельности.

Общество и Кооператив испрашивали земельные участки с одной целью – для содержания и эксплуатации СМГ. Вместе с тем при наличии двух заявок в отношении одних и тех же земельных участков Администрация не совершила действий, направленных на проведение торгов, и предоставила участки только Обществу, то есть предоставила преимущество одному хозяйствующему субъекту, что является муниципальной преференцией.

Довод Администрации о том, что Кооператив является некоммерческой организацией и освобожден от участия в торгах, необоснован в силу следующего.

Из пункта 1.6 Устава следует, что Кооператив осуществляет деятельность, направленную на удовлетворение нужд своих членов, в том числе собственников гаражей и недвижимости, в юридической, экологической, транспортной и иных сферах. Согласно пункту 1.7 Устава Кооператив вправе для достижения уставных целей осуществлять предпринимательскую деятельность, заключать различные договоры, приобретать земельные участки, организовывать собственную службу по охране, уборке, благоустройству территории гаражных и иных комплексов, эксплуатации недвижимости, ее ремонту и содержанию.

Следовательно, получение спорных земельных участков отвечает уставным целям Кооператива, в связи с чем данная организация не может быть лишена права на приобретение права аренды спорных земельных участков на торгах.

Ссылка заявителя кассационной жалобы на статью 17.1 Закона о защите конкуренции основана на неверном толковании указанной нормы. В соответствии с указанной статьей законодатель освободил от участия в торгах некоммерческие организации при условии осуществления ими деятельности, направленной на решение социальных проблем, развитие гражданского общества в Российской Федерации, а также других видов деятельности, предусмотренных статьей 31.1 Федерального закона от 12.01.1996 января № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

С учетом изложенного суды пришли к верному выводу о наличии в действиях Администрации признаков нарушения пунктов 2 и 7 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

При таких обстоятельствах кассационная жалоба не подлежит удовлетворению.

Доводы, изложенные в кассационной жалобе, были предметом рассмотрения в судебных инстанциях, получили надлежащую правовую оценку, не опровергают выводов судов и направлены на переоценку доказательств и установленных судами фактических обстоятельств дела, что в силу статьи 286 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации не входит в компетенцию суда кассационной инстанции.

Арбитражный суд Чувашской Республики и Первый арбитражный  апелляционный суд правильно применили нормы материального права и не допустили нарушений норм процессуального права, являющихся в любом случае основаниями для отмены принятых судебных актов в силу части 4 статьи 288 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Вопрос о взыскании государственной пошлины за рассмотрение кассационной жалобы не рассматривался, так как на основании пункта 1 статьи 333.37 Налогового кодекса Российской Федерации Администрация освобождена от уплаты государственной пошлины.

Руководствуясь пунктом 1 части 1 статьи 287 и статьей 289 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Федеральный арбитражный суд
Волго-Вятского округа

ПОСТАНОВИЛ:

решение Арбитражного суда Чувашской Республики от 22.11.2012 и постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 30.04.2013 по делу № А79-8864/2012 в обжалуемой части оставить без изменения, кассационную жалобу администрации города Чебоксары Чувашской Республики – без удовлетворения.

           Постановление арбитражного суда кассационной инстанции вступает в законную силу со дня его принятия.

Председательствующий

О.В. Александрова

Судьи

И.Л. Забурдаева

Н.Ш. Радченкова