**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 № А79-13189/2012

04 сентября 2013 года

(дата изготовления постановления в полном объеме)

Резолютивная часть постановления объявлена 30.08.2013.

Федеральный арбитражный суд Волго-Вятского округа в составе:

председательствующего Радченковой Н.Ш.,

судей Башевой Н.Ю., Забурдаевой И.Л.

при участии представителей

от заявителя: Ефремовой Н.С. (доверенность от 29.12.2012 № 01-5329),

от индивидуального предпринимателя Киборовой Натальи Валерьевны –

Солдатовой И.П. (доверенность от 24.06.2013)

рассмотрел в судебном заседании кассационные жалобы

индивидуального предпринимателя Киборовой Натальи Валерьевны

и администрации города Чебоксары

на решение Арбитражного суда Чувашской Республики от 06.03.2013,

принятое судьей Павловой О.Л.,  и

на постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 20.05.2013,

принятое судьями Захаровой Т.А., Урлековым В.Н., Протасовым Ю.В.,

по делу № А79-13189/2012

по заявлению администрации города Чебоксары

о признании незаконными решения и предписания Управления Федеральной

антимонопольной службы по Чувашской Республике,

третьи лица – индивидуальный предприниматель Киборова Наталья Валерьевна,

индивидуальный предприниматель Просветова Наталия Владимировна,

Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и

картографии по Чувашской Республике,

и   у с т а н о в и л :

администрация города Чебоксары (далее – Администрация) обратилась в Арбитражный суд Чувашской Республики с заявлением о признании незаконными решения и предписания Управления Федеральной антимонопольной службы по Чувашской Республике (далее – Управление, антимонопольный орган) от 17.10.2012 по делу № 123/05-АМЗ-2012.

К участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечены индивидуальный предприниматель Киборова Наталья Валерьевна (далее – Предприниматель), индивидуальный предприниматель Просветова Наталия Владимировна, Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Чувашской Республике (далее – Управление Росреестра).

Решением суда от 06.03.2013 в удовлетворении заявленных требований отказано.

Постановлением Первого арбитражного апелляционного суда от 20.05.2013 решение суда в части отказа Администрации в удовлетворении требования о признании незаконными пункта 2 решения и предписания Управления от 17.10.2012 по делу № 123/05-АМЗ-2012 отменено; в остальной части решение оставлено без изменения.

Предприниматель и Администрация не согласились с принятыми судебными актами и обратились в Федеральный арбитражный суд Волго-Вятского округа с кассационной жалобой.

Предприниматель указывает, что Администрацией соблюден предусмотренный Земельным кодексом Российской Федерации порядок предоставления земельного участка для строительства и не нарушены требования антимонопольного законодательства (часть 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»); Администрация своевременно информировала население о возможном или предстоящем предоставлении земельного участка под размещение магазина; возражений относительно размещения данного объекта или заявлений других лиц о предоставлении земельного участка в Администрацию не поступало.

Администрация считает, что антимонопольный орган не установил и не доказал наличие признаков ограничения конкуренции в действиях Администрации, не рассмотрел вопрос, на каком товарном рынке произошло нарушение, указывает, что  возможное нарушение земельного законодательства не свидетельствует об одновременном  нарушении ею  Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Представители Администрации и Предпринимателя в судебном заседании поддержали доводы, изложенные в кассационных жалобах.

Управление в отзыве на кассационную жалобу не согласилось с доводами заявителей жалоб, посчитав обжалуемые судебные акты законными и обоснованными.

Иные третьи лица отзыв на кассационную жалобу не представили; извещенные надлежащим образом о времени и месте рассмотрения кассационной жалобы, представителей в суд не направили. Кассационная жалоба рассмотрена без их участия.

Законность принятых судебных актов проверена Федеральным арбитражным судом Волго-Вятского округа в порядке, установленном в статьях 274, 284 и 286 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Как следует из материалов дела,  жители юго-западного района города Чебоксары обратились в антимонопольный орган с заявлением о признании незаконными действий Администрации по предоставлению земельных участков для строительства в районе Дома культуры «Салют» по улице Энтузиастов в городе Чебоксары.

В целях проверки поступившей информации антимонопольный орган возбудил дело № 123/05-АМЗ-2012 о нарушении антимонопольного законодательства.

В ходе проверки Управление установило, что индивидуальный предприниматель Киборова Н.В. обратилась в орган местного самоуправления с заявлением от 06.07.2009 о выделении земельного участка по улице Энтузиастов (ДК «Салют») в городе Чебоксары для проектирования и строительства торгового павильона.

Администрация подготовила акт от 24.07.2009  № 127 выбора земельного участка площадью 53 квадратных метров под размещение магазина по улице Энтузиастов в районе ДК «Салют».

Распоряжением от 23.12.2009 № 5324-р Администрация утвердила акт выбора земельного участка № 127, градостроительный план и схему расположения земельного участка, предоставляемого под размещение магазина, разрешив Предпринимателю проектирование магазина – павильона.

Земельный участок площадью 53 квадратных метра, с разрешенным видом использования – «под размещение магазина» 21.05.2010 поставлен на кадастровый учет с присвоением номера 21:01:010801:160.

Администрация в газете «Чебоксарские новости» 22.07.2010 разместила сообщение о предполагаемом предоставлении на основании заявления индивидуального предпринимателя Киборовой Н.В. от 06.07.2010 земельного участка по улице Энтузиастов в районе ДК «Салют» под размещение магазина.

Предприниматель обратился в Администрацию с заявлением от 08.07.2010 о предоставлении земельного участка, с кадастровым номером 21:01:010801:160 по указанному адресу для строительства торгового павильона.

Распоряжением от 01.11.2010 № 3430-р Администрация предоставила Предпринимателю в аренду сроком до 27.09.2013 земельный участок площадью 53 квадратных метра с кадастровым номером 21:01:010801:160.

Администрация и Предприниматель заключили договор от 16.12.2010                        № 366/4799-М аренды обозначенного земельного участка, который зарегистрирован 01.03.2011 в установленном законом порядке.

Комиссия Управления приняла решение от 17.10.2012  № 123/05-АМЗ-2012 о  признании действий Администрации нарушающими часть 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Одновременно Управление выдало Администрации предписание об устранении выявленного нарушения путем отмены изданных ненормативных правовых актов, в соответствии с которыми Предпринимателю предоставлен в аренду земельный участок.

Не согласившись с решением и предписанием антимонопольного органа, Администрация обратилась в арбитражный суд с заявлением о признании их незаконными.

Руководствуясь статьями 198, 200, 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, статьями 1, 15, 28, 29, 30, 31 Земельного кодекса Российской Федерации, статьей 4, частью 1 статьи 15, статьей 41, пунктом 3 части 1 статьи 42, статьей 52 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), статьей 48 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», суд первой инстанции отказал в удовлетворении заявленных требований, при этом исходил из того, что антимонопольный орган доказал законность и обоснованность оспариваемых решения и предписания.

Первый арбитражный апелляционный суд, руководствуясь аналогичными нормами права, а также статьей 2 Федерального закона от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», частью 1 статьи 1 Гражданского кодекса Российской Федерации, пунктом 6 статьи 23 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», пришел к выводу о том, что Управление не имело оснований для принятия пункта 2 решения о выдаче предписания и для выдачи  предписания, в силу чего признал решение антимонопольного органа в части пункта 2 и  предписание не соответствующими Закону о защите конкуренции и нарушающими права и законные интересы Администрации, и удовлетворил требования в этой части.

Рассмотрев кассационные жалобы, Федеральный арбитражный суд Волго-Вятского округа не нашел оснований для их удовлетворения.

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

В статье 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.

Согласно 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). Перечень нарушений приведен в пунктах 1 – 7 данной нормы и не является закрытым.

Как разъяснено в пункте 8 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации 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.

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 указанного кодекса.

Порядок предоставления земельных участков для строительства гражданам и юридическим лицам из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, установлен в статьях 30 и 31 Земельного кодекса Российской Федерации.

Предоставление земельных участков с предварительным согласованием мест размещения объектов осуществляется на основании соответствующего обращения в уполномоченный орган заинтересованного лица.

В процессе осуществления процедуры выбора земельного участка в целях его предоставления для строительства органы местного самоуправления городских или сельских поселений информируют население о возможном или предстоящем предоставлении земельного участка (пункт 3 статьи 31 Земельного кодекса Российской Федерации).

В силу пункта 1 статьи 31 Земельного кодекса Российской Федерации каждый гражданин или юридическое лицо, заинтересованные в предоставлении земельного участка для строительства объекта нежилого назначения, имеют право обратиться с заявлением о выборе земельного участка и предварительном согласовании места размещения объекта в соответствующий орган местного самоуправления, который обязан обеспечить такой выбор.

По смыслу пункта 3 названной статьи об обязательном публичном информировании населения о возможном предоставлении конкретного земельного участка для строительства объекта нежилого назначения с предварительным согласованием места его размещения заинтересованное лицо не лишено возможности подать заявление о предоставлении ему земельного участка и при наличии иных претендентов на этот участок.

Следовательно, публичное информирование направлено не только на защиту интересов населения в целом, но и конкретных лиц, в том числе возможных претендентов на земельный участок. На этой стадии населением могут быть заявлены возражения относительно размещения конкретного объекта, а заинтересованными лицами поданы документы на получение того же участка под застройку объектами аналогичного или иного назначения, для чего должен быть определен разумный срок реагирования на соответствующую информацию. Исходя из системного толкования предусмотренных статьей 31 Земельного кодекса Российской Федерации стадий и условий выбора земельного участка под строительство, акт о выборе земельного участка может быть оформлен конкретному лицу только после предусмотренного законом публичного информирования населения.

Поскольку участок можно предоставить только одному из претендентов, это лицо необходимо определить, что невозможно сделать по правилам выбора земельного участка, предусмотренным статьей 31 Земельного кодекса Российской Федерации, и в рамках процедуры предоставления земельных участков для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта.

Следовательно, 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. Изложенный правовой подход сформулирован в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 14.09.2010 № 4224/10.

Из материалов дела следует, что информация о предоставлении земельного участка по улице Энтузиастов под размещение магазина (торгового павильона) была опубликована органом местного самоуправления 22.07.2010 в газете «Чебоксарские новости» после утверждения акта выбора земельного участка и постановки земельного участка на кадастровый учет, что является нарушением требований земельного законодательства по срокам информирования населения и по содержанию.

Формирование земельного участка и постановка его на кадастровый учет до информирования населения о предстоящем предоставлении земельного участка для строительства автоматически влечет за собой выставление земельного участка на торги, однако Администрация продолжила процедуру предоставления земельного участка с предварительным согласованием места размещения объекта.

Суды первой и апелляционной инстанций пришли к правильному выводу о том, что указанные действия Администрации нарушают часть 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.

Оценив, в порядке статьи 71 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации доказательства, представленные в материалы дела, суды сделали обоснованный вывод о том, что решение Управления от 17.10.2012 в части признания Администрации нарушившей часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции является законным, основанным на документальных доказательствах и фактах, установленных в ходе осуществления проверочных мероприятий.

Администрация в нарушение статьи 65 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации не представила в материалы дела доказательств соблюдения ею пункта 3 статьи 31 Земельного кодекса Российской Федерации о публичном извещении населения о предстоящем предоставлении земельного участка для строительства, что нарушает интересы возможных претендентов на право заключения договора аренды, приводит к ограничению конкуренции или ограничению прав других лиц на приобретение вещного права в отношении указанного земельного участка.

Ссылка Предпринимателя на наличие в материалах дела объявления о предполагаемом предоставлении земельного участка, опубликованного в газете «Чебоксарские новости», судом округа отклоняется, поскольку указанная информация была размещена в газете после оформления акта выбора земельного участка Предпринимателю.

На основании данных, содержащихся в сообщении, нельзя  идентифицировать спорный земельный участок, так как в объявлении говорится лишь о предоставлении земельного участка по улице Энтузиастов в районе ДК «Салют», и не указаны иные сведения, в том числе местонахождение предоставляемого земельного участка, его площадь.

Довод Предпринимателя о том, что в рассматриваемом случае нельзя говорить о нарушении Закона о защите конкуренции, так как в отношении земельного участка не было иных заявок, судом округа не принимается, поскольку именно в результате бездействия Администрации заинтересованные лица были лишены возможности претендовать на земельный участок.

Кассационные жалобы Администрации и Предпринимателя удовлетворению не подлежат.

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 по кассационной жалобе не рассматривался, так как на основании подпункта 1.1 пункта 1 статьи 333.37 Налогового кодекса Российской Федерации Администрация освобождена от уплаты государственной пошлины.

Расходы по уплате государственной пошлины за рассмотрение кассационной жалобы Предпринимателя в соответствии со статьей 110 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации относятся на заявителя.

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

П О С Т А Н О В И Л :

решение Арбитражного суда Чувашской Республики от 06.03.2013 и постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 20.05.2013 по делу № А79-13189/2012 оставить без изменения, кассационные жалобы индивидуального предпринимателя Киборовой Натальи Валерьевны и администрации города Чебоксары – без удовлетворения.

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

Председательствующий

Н.Ш. Радченкова

Судьи

Н.Ю. Башева

И.Л. Забурдаева