г. Владимир

04 сентября 2013 года                                                   Дело № А79-12745/2012

Резолютивная часть постановления объявлена 28.08.2013.

Постановление в полном объеме изготовлено 04.09.2013.

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 31.05.2013

по делу № А79-12745/2012,

принятое судьей Щетинкиным А.В.

по заявлению администрации города Чебоксары

о признании недействительными решения и предписания Управления Федеральной антимонопольной службы по Чувашской Республике – Чувашии от 11.09.2012 по делу № 23/05-АМЗ-2012,

при участии:

от администрации города Чебоксары - Ефремовой Н.С. по доверенности от 29.12.2012 № 29/01-5329,

и установил:

администрация города Чебоксары (далее – администрация, заявитель) обратилась в Арбитражный суд Чувашской Республики - Чувашии с заявлением о признании недействительными решения и предписания Управления Федеральной антимонопольной службы по Чувашской Республике – Чувашии (далее – Управление, антимонопольный орган) от 11.09.2012 по делу № 23/05-АМЗ-2012.

К участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельные требования на предмет спора, привлечены  общество с ограниченной ответственностью «АВТОФОРУМ» (далее – ООО «АВТОФОРУМ»), общество с ограниченной ответственностью «Топэко» (далее – ООО «Топэко»), общество с ограниченной ответственностью «Согласие» (далее – ООО «Согласие»), Петрова Анна Вячеславовна (далее – Петрова А.В.).

Решением от 31.05.2013 Арбитражный суд Чувашской Республики - Чувашии частично удовлетворил требования администрации, признав недействительным предписание Управления от 11.09.2012 по делу                               № 23/05-АМЗ-2012. В удовлетворении требования в остальной части администрации отказано.

Администрация не согласилась с решением арбитражного суда первой инстанции в части неудовлетворенных требований и обратилась в Первый арбитражный апелляционный суд с апелляционной жалобой, в которой просит решение суда в указанной части отменить и принять по делу новый судебный акт.

Представитель администрации в судебном заседании 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.

Управление в отзыве на апелляционную жалобу просило в ее удовлетворении отказать, решение суда - оставить без изменения.

Законность и обоснованность решения Арбитражного суда Чувашской Республики-Чувашии от 31.05.2013 в обжалуемой части 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 решения суда в обжалуемой части.

Как следует из материалов дела и установил суд первой инстанции, на основании жалобы Петровой А.В. на действия администрации, выразившиеся в необоснованном отказе в предоставлении земельного участка площадью 0,25 га в районе 30-й автодорги и ул. Зеленая около недостроенных очистных сооружений под строительство здания мотеля, Управление приказом от 20.03.2012 № 96 возбудило в отношении администрации дело № 23/05-АМЗ-2012 по признакам нарушения антимонопольного законодательства.

В ходе рассмотрения дела Управление установило, что распоряжением администрации от 19.12.2008 № 4532-р муниципальному унитарному предприятию «ГУКС» (далее – МУП «ГУКС») разрешено проектирование зданий и сооружений очистки дождевых стоков в центральной части г. Чебоксары в районе ул. Коммунальная Слобода для муниципальных нужд.

08.11.2011 утверждена схема расположения земельного участка для проектирования и строительства объекта «Сооружение очистки дождевых стоков центральной части г. Чебоксары».

30.03.2012 администрацией принято распоряжение № 1121-р «О резервировании земель под размещение зданий и сооружений очистки дождевых стоков в центральной части города Чебоксары в районе улицы Коммунальная Слобода», в соответствии с которым земельный участок в центральной части города Чебоксары с кадастровым номером 21:01:010504:65 площадью 77 430 кв.м зарезервирован под размещение зданий и сооружений очистки дождевых стоков.

В пределах данного участка находится земельный участок с кадастровым номером 21:01:010504:165 площадью 19 481 кв.м.

Антимонопольным органом также установлено, что на земельный участок в районе 30-й автодороги были поданы заявки ООО «Автофорум» для размещения дилерского центра по продаже и обслуживанию автомобилей Дженерал Моторс (от 23.05.2011), ООО «Топэко» для размещения автозаправочного комплекса со станцией техобслуживания автомобилей (от 05.12.2011), ООО «Согласие» для размещения дилерского центра по продаже и обслуживанию автомобилей (от 08.12.2011).

На заявление ООО «Согласие» 09.12.2011 был оформлен акт выбора земельного участка.

13.12.2011 в газете «Хыпар» № 240 опубликована информация о предполагаемом предоставлении указанного земельного участка ООО «Согласие».

В этот же день в администрацию обратилась индивидуальный предприниматель Петрова А.В. с заявлением о предоставлении ей земельного участка площадью 0,25 га в районе 30-й автодорги и ул. Зеленая около недостроенных очистных сооружений для размещения здания мотеля.

При этом на обращения ООО «АВТОФОРУМ» от 23.05.2011, ООО «Топэко» от 05.12.2011 и Петровой А.В. от 13.12.2011 о предоставлении земельного участка в районе 30-й автодороги были подготовлены ответы о разрешении МУП «ГУКС» на данном земельном участке проектирования зданий и сооружений очистки дождевых стоков в центральной части                         г. Чебоксары с указанием на то, что заявленный земельный участок накладывается на земельный участок под размещение зданий и сооружений очистки дождевых стоков в центральной части г. Чебоксары в районе ул. Коммунальная Слобода.

На повторное обращение ООО «АВТОФОРУМ» от 31.08.2011 о предоставлении земельного участка в районе 30-й автодороги под размещение дилерского центра по продаже и обслуживанию автомобилей Управлением архитектуры и градостроительства подготовлен ответ от 22.09.2011 № 4044/3748 о необходимости представления предпроектного предложения по размещению объекта.

Распоряжением администрации от 30.12.2011 № 3743-р утвержден акт выбора земельного участка под заявленные ООО «Согласие» цели - для размещения дилерского центра по продаже и обслуживанию автомобилей, а распоряжением администрации от 11.03.2012 № 829-р земельный участок с кадастровым номером 21:01:010504:165 площадью 19481 кв.м предоставлен ООО «Согласие» в аренду сроком до 05.09.2013.

13.03.2012 между администрацией и ООО «Согласие» заключен договор аренды № 54/5242-М  земельного участка с кадастровым номером 21:01:010504:165 площадью 19481 кв.м со сроком действия  до  05.09.2013.

Данный договор зарегистрирован в установленном законом порядке.

По результатам рассмотрения дела № 23/05-АМЗ-2012 Управление 11.09.2012 приняло решение, которым признало в действиях администрации нарушение части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции).

Предписанием от 11.09.2012 администрации предписано прекратить нарушение антимонопольного законодательства путем отмены: распоряжения администрации от 30.12.2011 № 3743-р «Об утверждении акта выбора земельного участка под размещение дилерского центра по продаже и обслуживанию автомобилей в районе 30-й автодороги»; распоряжения от 11.03.2012 № 829-р «О предоставлении ООО «Согласие» земельного участка в районе 30-й автодороги», о чем в срок до 12.11.2012 проинформировать Управление.

Посчитав решение 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.

В части 1 статьи 3 названного Закона указано, что настоящий Федеральный 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.

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).

В соответствии с положениями пункта 7 статьи 4 Закона о защите конкуренции конкуренция определена 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.

В пункте 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции приведены признаки ограничения конкуренции, среди которых 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.

При этом под товарным рынком понимается сфера обращения товара (в том числе товара иностранного производства), который не может быть заменен другим товаром, или взаимозаменяемых товаров (далее - определенный товар), в границах которой (в том числе географических) исходя из экономической, технической или иной возможности либо целесообразности приобретатель может приобрести товар, и такая возможность либо целесообразность отсутствует за ее пределами (пункт 4 статьи 7 Закона о защите конкуренции).

Таким образом, для соответствующей квалификации действий (бездействия) как нарушения антимонопольного законодательства (часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции) обязательно установление обстоятельств, подтверждающих реальные либо возможные последствия в виде ограничения конкуренции, создания определенных преимуществ и дискриминации на определенном товарном рынке, а также выявление причинной связи между принятым актом и (или) совершенными действиями и такими последствиями.

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.

Изучив фактические обстоятельства дела и оценив имеющиеся в деле доказательства в их совокупности и взаимной связи, суд первой инстанции с учетом норм действующего законодательства пришел к правомерному выводу о доказанности антимонопольным органом нарушения администрацией части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции. При этом суд основывался на следующих положениях.

Согласно пункту 1 статьи 30 Земельного кодекса Российской Федерации (далее - Кодекс) предоставление земельных участков для строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется с проведением работ по их формированию: без предварительного согласования мест размещения объектов; с предварительным согласованием мест размещения объектов.

Предоставление земельного участка без предварительного согласования мест размещения объекта предполагает проведение торгов по продаже земельного участка или продаже права на заключение договора аренды земельного участка.

Порядок предоставления земельного участка с предварительным согласованием мест размещения объектов закреплен статьями 31, 32 Кодекса и не предусматривает проведение торгов.

Исходя из пункта 1 статьи 31 Кодекса каждый гражданин или юридическое лицо, заинтересованные в предоставлении земельного участка для строительства 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.

Согласно пункту 3 статьи 31 Кодекса органы местного самоуправления городских или сельских поселений информируют население о возможном или предстоящем предоставлении земельных участков для строительства.

Подпунктом 3 пункта 4 статьи 30 Кодекса установлено, что передача земельных участков в аренду без проведения торгов (конкурсов, аукционов) допускается при условии предварительной и заблаговременной публикации сообщения о наличии предлагаемых для такой передачи земельных участков в случае, если имеется только одна заявка.

Таким образом, сообщение о возможном или предстоящем предоставлении земельных участков для строительства в соответствии с пунктом 3 статьи 31 Кодекса призвано обеспечить реализацию гражданами в разумный срок принципов участия в решении  вопросов, касающихся прав на землю, сочетающих интересы Общества и отдельных граждан (подпункты 4 и 11 пункта 11 статьи 1 Кодекса).

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 против 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 Кодекса стадий и условий выбора земельного участка под строительство акт о выборе земельного участка может быть оформлен конкретному лицу только после публичного информирования.

По смыслу положений пункта 3 статьи 31 Кодекса об обязательном публичном информировании населения о возможном предоставлении конкретного земельного участка под строительство объекта нежилого назначения с предварительным согласованием места его размещения заинтересованные лица не лишены возможности подать заявления о предоставлении им того же земельного участка, даже зная о наличии иных претендентов.

При этом Земельный кодекс Российской Федерации не ограничивает существование указанного права во времени моментом обращения первого из заинтересованных лиц с заявлением в орган местного самоуправления и не устанавливает каких-либо критериев приоритета или отбора при множественности претендентов.

В связи с тем, что земельный участок можно предоставить только одному претенденту, и это лицо невозможно определить в рамках процедуры предоставления земельных участков для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта, то право на заключение договора аренды земельного участка подлежит выставлению на торги по правилам пункта 4 статьи 30 Кодекса.

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.

Указанная правовая позиция изложена в постановлениях Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 14.09.2010                         № 4224/10, от 15.11.2011 № 7638/11.

Согласно фактическим обстоятельствам дела администрация, обязанная в силу пункта 1 статьи 31 Кодекса обеспечить выбор земельного участка, не выполнила данную обязанность в отношении всех хозяйствующих субъектов, поскольку не осуществила процедуру публичного информирования в отношении их заявлений, не приняла мер к соблюдению процедуры проведения торгов при наличии нескольких заявок до принятия решения о предварительном согласовании места размещения объекта, не решила вопрос о проведении торгов на право предоставления земельных участков и, соответственно, не обеспечила соблюдение принципа конкурсного отбора покупателя из числа лиц, обратившихся с соответствующими заявками, что не соответствует принципу, закрепленному в пункте 11 статьи 1 Кодекса, предусматривающему сочетание интересов общества и законных интересов граждан.

Кроме того, суд посчитал, что сообщение в ненадлежащих средствах массовой информации не позволило достигнуть своей цели - доступности данной информации потенциальным претендентам на данный земельный участок.

Так, информационные сообщения о предполагаемом предоставлении земельного участка на основании заявки ООО «Согласие» в районе 30-й автодороги под размещение дилерского центра по продаже и обслуживанию автомобилей были опубликованы администрацией в газете «Хыпар».

В ходе рассмотрения дела Петрова А.В. пояснила, что не знала о публикации в газете «Хыпар», в связи с чем не имела возможности направить заявку в администрацию.

Суд первой инстанции учел позицию, изложенную в решении Арбитражного суда Чувашской Республики от 25.01.2013 по делу                                № А79-11123/2012, вступившим в законную силу, которым установлено, что газета «Хыпар» ориентирована на население, проживающее в районах Чувашской Республики, владеющее чувашским языком, и является печатным изданием, в котором публикуется информация в отношении земельных участков, находящихся в собственности Чувашской Республики. При этом суд пришел к выводу о том, что публикация администрацией сообщений в газете «Хыпар» не позволяет достичь цели публичного информирования (в том числе выявления возможных претендентов на земельный участок), которую должны достигать информационные сообщения о возможном или предстоящем предоставлении земельных участков для строительства, приводит к предоставлению преимущества лицам, которые обратились в администрацию с заявкой о предоставлении земельного участка под строительство.

Данный факт свидетельствует о несоблюдении принципов публичности, открытости и прозрачности процедур предоставления земельных участков, что приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Кроме того, суд первой  инстанции указал, что из текста сообщения, опубликованного в газете «Хыпар», невозможно установить место нахождения предоставляемого земельного участка.

Петровой А.В. и ООО «Топэко» отказано в предоставлении земельного участка в связи с наличием распоряжения от 19.12.2008                                  № 4532-р о разрешении МУП «ГУКС» проектирования зданий и сооружений очистки дождевых стоков.

Между тем, как установил суд, предоставленный ООО «Согласие» земельный участок также расположен на земельном участке для проектирования зданий и сооружений очистки дождевых стоков, что свидетельствует о предоставлении ООО «Согласие» преимущества в предоставлении в аренду земельного участка.

Необоснованное предоставление преимуществ отдельному хозяйствующему субъекту является отступлением от общепринятых правил, действующих законов и иных правовых актов в пользу тех или иных субъектов, способным привести к ограничению конкуренции и ущемлению интересов других хозяйствующих субъектов.

При этом, как правомерно отметил суд, отсутствие полного наложения земельных участков, испрашиваемых ООО «АВТОФОРУМ», ООО «Топэко», Петровой А.В., ООО «Согласие» не является доказательством отсутствия ограничения конкуренции, поскольку публикация сообщения в газете «Хыпар» не позволила достичь цели публичного информирования, в связи с чем невозможно определить перечень заинтересованных лиц в строительстве объектов в районе 30-ой автодороги.

Ссылку администрации на вступившее в законную силу решение Ленинского районного суда г. Чебоксары по делу № 2-595/2013, которым Петровой А.В. отказано в удовлетворении заявления о признании незаконными действий администрации по предоставлению земельного участка ООО «Согласие», суд апелляционной инстанции во внимание не принимает, как не опровергающую установленные антимонопольным органом обстоятельства в отношении нарушения непосредственно администрацией порядка предоставления земельного участка с предварительным согласованием мест размещения объектов, последовательно установленного Земельным кодексом Российской Федерации: публичное информирование, выбор земельного участка, выставление на торги права на заключение договора аренды земельного участка.

С учетом установленных обстоятельств суд первой инстанции пришел к правомерному выводу о том, что решение антимонопольного органа принято в пределах его компетенции, не противоречит действующему законодательству и не нарушает права и законные интересы заявителя.

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

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 в указанной части.

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 31.05.2013 по делу № А79-12745/2012 в обжалуемой части 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

Судьи

И.А. Смирнова

Т.А. Захарова

В.Н. Урлеков