**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 № А79-191/2013

05 декабря 2013 года

(дата изготовления постановления в полном объеме)

Резолютивная часть постановления объявлена 04.12.2013.

Федеральный арбитражный суд Волго-Вятского округа в составе:

председательствующего Чигракова А.И.,

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

без участия представителей

рассмотрел в судебном заседании кассационную жалобу

администрации города Чебоксары

на решение Арбитражного суда Чувашской Республики – Чувашии от 24.04.2013,

принятое судьей Павловой О.Л.,  и

на постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 05.08.2013,

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

по делу № А79-191/2013

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

и   у с т а н о в и л :

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

В качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований на предмет спора, привлечены Григорьева Татьяна Николаевна (далее – Григорьева Т.Н.), муниципальное бюджетное учреждение «Управление экологии города Чебоксары» (далее – Учреждение).

Решением суда первой инстанции от 24.04.2013 в удовлетворении заявленного требования отказано.

Постановлением апелляционного суда от 05.08.2013 решение суда оставлено без изменения.

Не согласившись с принятыми судебными актами, Администрация обратилась в Федеральный арбитражный суд Волго-Вятского округа с кассационной жалобой, в которой просит отменить их.

Ссылаясь на статьи 11 и 12 Гражданского кодекса Российской Федерации, заявитель считает, что ненормативные акты антимонопольного органа являются незаконными, а предписание, кроме того, неисполнимым. Орган местного самоуправления указывает, что  статья 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» не                   презюмирует, что любое нарушение закона со стороны органа власти является ограничением конкуренции.

Подробно позиция заявителя изложена в кассационной жалобе.

Управление в отзыве на кассационную жалобу возразило против доводов заявителя.

Третьи лица отзывы на кассационную жалобу не представили.

Лица, участвующие в деле, надлежащим образом извещены о времени и месте рассмотрения жалобы, представителей в судебное заседание не направили.

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, на основании жалобы Григорьевой Т.Н. 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 органа местного самоуправления дело № 107/05-АМЗ-2012 по признакам нарушения антимонопольного законодательства.

В ходе рассмотрения дела антимонопольный орган установил, что постановлением Администрации от 28.03.2012 № 63 «Об установлении предельных цен на услуги, предоставляемые МБУ «Управление экологии города Чебоксары» установлены цена за 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 рубль 61 копейка 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, Федеральный закон № 135-ФЗ), а пунктом 3 решено выдать органу местного самоуправления 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 от 28.03.2012 № 63 слова «в период согласования акта выбора земельного участка».

Посчитав пункты 2 и 3 решения и предписания антимонопольного органа не соответствующими действующему законодательству и нарушающими ее права и законные интересы, Администрация обратилась в арбитражный суд с соответствующим заявлением.

Руководствуясь статьями 198, 200, 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, статьей 31 Земельного кодекса Российской Федерации, пунктом 9 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, статьями 2, 8 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», суд первой инстанции отказал в удовлетворении заявленных требований и исходил из правомерности принятых Управлением ненормативных правовых актов.

Второй арбитражный апелляционный суд руководствовался аналогичными нормами права и оставил решение суда без изменения.

Рассмотрев кассационную жалобу, Федеральный арбитражный суд Волго-Вятского округа не нашел оснований для отмены принятых судебных актов.

В соответствии с частью 1 статьи 198 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации организации лица вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц, если полагают, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение 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.

В силу пункта 2 части 1 статьи 1 Федерального закона № 135-ФЗ данный закон определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе предупреждения и пресечения недопущения, ограничения, устранения конкуренции органами местного самоуправления.

Целями Закона о защите конкуренции 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 Федерального закона № 135-ФЗ).

Согласно пункту 9 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 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.

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.

На основании пункта 2 статьи 2 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Федеральный закон № 210-ФЗ) муниципальная услуга, предоставляемая органом местного самоуправления, это 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» и уставами муниципальных образований.

В части 1 статьи 8 Федерального закона № 210-ФЗ определено, что 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 Кодекса, 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 предусматривают 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 суды установили, 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.

Данное обстоятельство подтверждено материалами дела и Администрацией не оспаривается.

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, вывод судов о наличии в действиях органа местного самоуправления нарушения пункта 9 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, является верным.

Ссылка заявителя на решение 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 отклонена судами 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, суды обоснованно со ссылкой на пункт 3.1 устава Учреждения указали, что данное решение 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, попадающих в зону застройки.

Следовательно, суды обоснованно посчитали, что данные 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.

При таких обстоятельствах суды пришли к правильному выводу о том, что решение и предписание антимонопольного органа в оспариваемой части 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.

Довод органа местного самоуправления о том, что предписание является неисполнимым, поскольку постановлением Администрации от 24.04.2013 № 1196 постановление органа местного самоуправления от 28.03.2012 № 63 признано утратившим силу, отклоняется судом кассационной инстанции.

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 судов отсутствовали.

Таким образом, суды правомерно отказали Администрации в удовлетворении заявленного требования.

Доводы заявителя, изложенные в кассационной жалобе, судом округа признаются необоснованными, эти доводы были предметом рассмотрения судебных инстанций, получили надлежащую правовую оценку и по существу направлены на переоценку исследованных доказательств и установленных судами обстоятельств, поэтому они отклоняются на основании статей 286, 287 (части 2) Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Арбитражный суд Чувашской Республики – Чувашии 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 Администрации не рассматривался, так как на основании подпункта 1.1 пункта 1 статьи 333.37 Налогового кодекса Российской Федерации орган местного самоуправления освобожден 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 – Чувашии от 24.04.2013 и постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 05.08.2013 по делу №  А79-191/2013 оставить без изменения, кассационную жалобу администрации города Чебоксары – без удовлетворения.

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

Председательствующий

А.И. Чиграков

Судьи

И.Л. Забурдаева

 Н.Ш. Радченкова