



ПЕРВЫЙ АРБИТРАЖНЫЙ АПЕЛЛЯЦИОННЫЙ СУД

Березина ул., д. 4, г. Владимир, 600017
<http://1aas.arbitr.ru>, тел/факс: (4922) телефон 44-76-65, факс 44-73-10

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

г. Владимир
26 февраля 2014 года

Дело № А79-6449/2013

Резолютивная часть постановления объявлена 19.02.2014.
Постановление в полном объеме изготовлено 26.02.2014.

Первый арбитражный апелляционный суд в составе:
председательствующего судьи Смирновой И.А.,
судей Захаровой Т.А., Протасова Ю.В.,
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 27.11.2013 по делу № А79-6449/2013, принятое судьей Бойко О.И. по заявлению администрации города Чебоксары о признании недействительным решения Управления Федеральной антимонопольной службы по Чувашской Республике – Чувашии от 07.06.2013 по делу № 22/05-АМЗ-2013, при участии:
от администрации города Чебоксары - Борисова А.В. по доверенности от 30.12.2013 № 29/01-8919;
от Управления Федеральной антимонопольной службы по Чувашской Республике - Чувашии - Лисицыной М.Н. по доверенности от 09.01.2014 № 01-46/19;
от общества с ограниченной ответственностью «Колос-М» - Московкина А.И., генерального директора, на основании приказа от 08.11.2007 № 01,

и установил:

администрация города Чебоксары (далее – администрация, заявитель) обратилась в Арбитражный суд Чувашской Республики - Чувашии с

заявлением о признании недействительным решения Управления Федеральной антимонопольной службы по Чувашской Республике – Чувашии (далее – Управление, антимонопольный орган) от 07.06.2013 по делу № 22/05-АМЗ-2013.

В качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельные требования относительно предмета спора, к участию в деле привлечены общество с ограниченной ответственностью «Колос-М» (далее – ООО «Колос-М») и Яшков Николай Григорьевич (далее – Яшков Н.Г.).

Решением от 27.11.2013 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, в которой просит его отменить в связи с нарушением норм материального права и принять по делу новый судебный акт.

Представитель администрации в судебном заседании поддержал доводы апелляционной жалобы.

Управление в отзыве на апелляционную жалобу и его представитель в судебном заседании просили решение суда первой инстанции оставить без изменения, апелляционную жалобу – без удовлетворения.

Представитель ООО «Колос-М» в судебном заседании поддержал позицию администрации.

Яшков Н.Г., извещенный надлежащим образом о времени и месте рассмотрения апелляционной жалобы, в судебное заседание не явился.

В соответствии со статьей 153.1 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации судебное заседание проведено с использованием системы видеоконференцсвязи.

Законность и обоснованность решения Арбитражного суда Чувашской Республики - Чувашии от 27.11.2013 проверены Первым арбитражным апелляционным судом в порядке, предусмотренном в статье 266 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Изучив материалы дела, заслушав представителей лиц, участвовавших в судебном заседании, суд апелляционной инстанции не нашел оснований для отмены обжалуемого решения.

Как усматривается из материалов дела и установил суд первой инстанции, на основании распоряжения администрации от 11.05.2001 № 1044-р у ОАО «Сосновское» изъят земельный участок площадью 8 170 000 кв.м, расположенный восточнее поселка Сосновка, и передан в аренду ООО «Колос-М» для производства сельскохозяйственной продукции.

Во исполнение данного распоряжения между администрацией и ООО «Колос-М» заключен договор от 20.06.2001 № 130/1606-М аренды земельного участка, срок действия договора – с момента государственной регистрации и до 11.05.2006.

02.08.2001 договор аренды зарегистрирован в установленном законом порядке в Регистрационной палате Чувашской Республики.

07.06.2004 земельный участок поставлен на кадастровый учет, ему присвоен кадастровый номер 21:01:040213:0001, категория земель - земли населенных пунктов, разрешенное использование - для производства сельскохозяйственной продукции.

Распоряжением администрации от 21.02.2008 № 532-р срок аренды земельного участка ООО «Колос-М» продлен с 11.05.2006 до 11.05.2011, договор аренды от 20.06.2001 № 130/1606-М признан прекращенным.

06.06.2008 между администрацией и ООО «Колос-М» в отношении того же земельного участка заключен договор аренды № 181/3822-М. Срок аренды – с 11.05.2006 до 11.05.2011.

Распоряжением администрации от 09.08.2011 № 2036-р ООО «Колос-М» вновь продлен срок аренды земельного участка до 11.05.2014. При этом договор аренды от 06.06.2008 № 181/3822-М признан прекращенным в связи с истечением срока действия.

06.09.2011 между администрацией и ООО «Колос-М» заключен договор аренды № 191/5021-М. Срок действия договора – с 11.05.2011 по 11.05.2014. Договор зарегистрирован 03.10.2011 в установленном законом порядке Управлением Росреестра по Чувашской Республике.

02.02.2013 в адрес Главы Чувашской Республики поступило заявление Яшкова Н.Г. с просьбой рассмотреть вопрос о неиспользовании вышеуказанного земельного участка по его назначению. Яшков Н.Г. указал, что администрация в нарушение части 4 статьи 46 Земельного кодекса Российской Федерации неоднократно продлевала договор аренды земельного участка, в то время как арендатор не занимается сельскохозяйственным производством.

Обращение гражданина передано в Министерство имущественных и земельных отношений Чувашской Республики, затем в прокуратуру Чувашской Республики и в Управление.

Приказом руководителя Управления от 11.03.2013 № 86 в отношении администрации возбуждено дело № 22/05-АМЗ-2013 по признакам нарушения антимонопольного законодательства.

Решением Управления от 07.06.2013 администрация признана нарушившей часть 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) в связи с предоставлением ООО «Колос-М» земельного участка с кадастровым номером 21:01:040213:1 без проведения публичных процедур.

Администрация не согласилась с решением антимонопольного органа и обратилась в арбитражный суд с заявлением о признании его недействительным.

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 конкуренции настоящий 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 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).

Приведенный в названной норме перечень не является исчерпывающим.

Из данной нормы следует, что нормативно установленный запрет адресован органам, осуществляющим властные функции, в целях предупреждения их негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных инструментов.

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.

Таким образом, действительные либо возможные негативные последствия для конкуренции (соперничества хозяйствующих субъектов на определенном товарном рынке) имеют квалифицирующее значение и подлежат доказыванию антимонопольным органом.

При этом для квалификации действий органа местного самоуправления по части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции не

требуется доказывания факта наступления неблагоприятных последствий, достаточно наличия угрозы их наступления.

Как установил суд первой инстанции и следует из материалов дела, в рассматриваемом случае спорный земельный участок предоставлен ООО «Колос-М» на основании статьи 34 Земельного кодекса Российской Федерации (далее - Кодекс).

Указанной нормой регламентирован порядок предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для целей, не связанных со строительством.

Согласно пункту 1 статьи 34 Кодекса 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. 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.

По смыслу положений этой нормы об обязательном публичном информировании населения о возможном предоставлении конкретного земельного участка для целей, не связанных со строительством, заинтересованные лица не лишены возможности подать заявления о предоставлении им того же земельного участка, даже зная о наличии иных претендентов.

При этом Кодекс 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.

Однако порядок предоставления земельного участка для целей, не связанных со строительством, в случае, если на данный земельный участок претендуют нескольких лиц, Кодексом не урегулирован.

Поскольку участок можно предоставить только одному из претендентов, это лицо необходимо определить, что невозможно сделать по правилам выбора земельного участка, предусмотренным статьей 31 Кодекса.

Следовательно, в такой ситуации 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.

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

Как верно указал суд, часть 1 статьи 34 Кодекса предполагает, что в отношении одного и того же участка может поступить несколько заявок, и все они должны быть рассмотрены.

Поскольку администрация на основании договора аренды от 06.09.2011 № 191/5021-М предоставила земельный участок ООО «Колос-М», не проинформировав об этом неопределенный круг лиц, лица, заинтересованные в получении права аренды данного земельного участка, были лишены возможности обратиться с соответствующей заявкой.

Довод администрации о наличии у ООО «Колос-М» в соответствии со статьей 621 Гражданского кодекса Российской Федерации преимущественного права на заключение договора аренды на новый срок, в связи с чем, по ее мнению, проведение торгов не требуется, правомерно отклонен судом.

В силу пункта 1 статьи 621 Гражданского кодекса Российской Федерации если иное не предусмотрено законом или договором аренды, арендатор, надлежащим образом исполнявший свои обязанности, по истечении срока договора имеет при прочих равных условиях преимущественное перед другими лицами право на заключение договора аренды на новый срок. Арендатор обязан письменно уведомить арендодателя о желании заключить такой договор в срок, указанный в договоре аренды, а если в договоре такой срок не указан, в разумный срок до окончания действия договора.

Если арендодатель отказал арендатору в заключении договора на новый срок, но в течение года со дня истечения срока договора с ним заключил договор аренды с другим лицом, арендатор вправе по своему выбору потребовать в суде перевода на себя прав и обязанностей по заключенному договору и возмещения убытков, причиненных отказом возобновить с ним договор аренды, либо только возмещения таких убытков.

Исходя из рекомендации Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, изложенной в пункте 31 Информационного письма от 11.01.2002 № 66 «Обзор практики разрешения споров, связанных с арендой», договор аренды, заключенный в соответствии с пунктом 1 статьи 621 Гражданского кодекса Российской Федерации на новый срок, является новым договором аренды.

В данном случае администрация в распоряжении от 09.08.2011 № 2036-р признала договор аренды от 06.06.2008 № 181/3822-М прекращенным в связи с истечением срока действия и заключила с ООО «Колос-М» договор аренды от 06.09.2011 № 191/5021-М.

При этих условиях договор аренды от 06.09.2011 № 191/5021-М обоснованно квалифицирован судом как новый договор.

Статья 34 Земельного кодекса Российской Федерации не устанавливает правила о предоставлении земельного участка для целей, не связанных со строительством, путем обязательного проведения торгов. Такие торги следует проводить в случае, если поступят две и более заявки в отношении одного и того же земельного участка.

Однако администрацией должен быть соблюден принцип публичности и открытости при предоставлении земельного участка, относящегося к муниципальной собственности, так как претендовать на получение земельного участка вправе и иные лица.

Если на земельный участок будет несколько претендентов, после проведения торгов лицо, имеющее преимущественное право на заключение договора на новый срок, сможет потребовать в суде перевода на себя прав и обязанностей по заключенному на торгах договору вне зависимости от того, являлось ли оно участником указанных торгов.

Если же после публикации сообщения о предоставлении земельного участка в аренду ни от кого в отношении этого же земельного участка не поступит заявок, орган местного самоуправления вправе заключить новый договор аренды с лицом, имеющим преимущественное право, без проведения торгов.

Поскольку в рассматриваемом случае администрация не проинформировала население и потенциально заинтересованных лиц о предоставлении муниципального земельного участка в аренду, выводы Управления о нарушении принципа публичности, что ведет к ограничению и устранению конкуренции, поскольку заинтересованные лица не могут знать о передаче земель в аренду, являются обоснованными.

На этом основании антимонопольным органом и судом первой инстанции действия администрации правильно квалифицированы как нарушающие часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Статьей 22 Закона о защите конкуренции предусмотрено, 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; выявляет нарушения антимонопольного законодательства, принимает меры по прекращению нарушения антимонопольного законодательства и привлекает к ответственности за такие нарушения.

В силу части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган и его территориальные органы возбуждают и рассматривают дела о нарушениях антимонопольного законодательства.

Повторно исследовав имеющиеся в материалах дела доказательства, суд апелляционной инстанции приходит к итоговому выводу о том, что оспариваемое решение антимонопольного органа принято в пределах его компетенции, соответствует требованиям действующего законодательства и не нарушает права и законные интересы заявителя.

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

Основания для отмены решения Арбитражного суда Чувашской Республики-Чувашии отсутствуют.

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 подлежат.

Руководствуясь статьями 268, 269, 271 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Первый арбитражный апелляционный суд

П О С Т А Н О В И Л :

решение Арбитражного суда Чувашской Республики - Чувашии от 27.11.2013 по делу № А79-6449/2013 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

Ю.В. Протасов