

РЕШЕНИЕ

ДЕЛО

№ 7554/04-2011

г. Ульяновск

Резолютивная часть решения оглашена 27.07.2011

В полном объеме решение изготовлено 10.08.2011

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ульяновской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

председатель - зам. руководителя управления К.Ю.Попов,
члены - начальник отдела М.С. Степанова
- специалист - эксперт А.В. Федорова,

рассмотрев дело № 7554/04-2011 по признакам нарушения Ульяновской Городской Думой (432017, г. Ульяновск, ул. Кузнецова, 7) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции" (далее – Закон «О защите конкуренции»),

УСТАНОВИЛА:

Приказом руководителя управления Федеральной антимонопольной службы по Ульяновской области от 21.06.2011 № 238 возбуждено дело по признакам нарушения Ульяновской Городской Думой части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в принятии Решением Ульяновской Городской Думы от 07.06.2010 № 66 «О внесении изменений и дополнений в Правила землепользования и застройки муниципального образования «город Ульяновск», новой редакции статьи 15 Правил землепользования и застройки муниципального образования «город Ульяновск», противоречащей ч. 1 ст. 15 Федеральному закону от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», в части установления права органа местного самоуправления по предоставлению земельного участка без предварительного согласования места

размещения, в случае если до опубликования информационного сообщения подано два или более заявления о предоставлении одного и того же земельного участка для целей, не связанных со строительством.

Согласно представленным Ульяновской Городской Думой письменным пояснениям (вх. от 13.07.2011 № 6583) статья 2 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» не относит Земельный Кодекс Российской Федерации к числу правовых актов, регулирующих отношения, связанные с защитой конкуренции, в том числе с предупреждением и пресечением монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции.

Согласно ст. 260 Гражданского кодекса Российской Федерации лица, имеющие в собственности земельный участок, вправе продавать его, дарить, отдавать в залог или сдавать в аренду и распоряжаться им иным образом постольку, поскольку соответствующие земли на основании закона не исключены из оборота или не ограничены в обороте.

Согласно ст. 35 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находится определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

Согласно ст. 29 Земельного кодекса Российской Федерации предоставление гражданам и юридическим лицам земельных участков из земель, находящихся в муниципальной собственности, осуществляется на основании решения органов местного самоуправления, обладающих правом предоставления соответствующих земельных участков в пределах их компетенции.

Согласно ст. 34 Земельного кодекса Российской Федерации, устанавливающей порядок предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для целей, не связанных со строительством, 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 органы местного самоуправления обязаны принять акт, устанавливающий процедуры и критерии предоставления таких земельных участков, в том числе порядок рассмотрения заявок и принятия решений, а также рассмотреть все заявки, поступившие до определенного указанными процедурами срока. При этом не допускается установление приоритетов и особых условий для отдельных категорий граждан, если иное не установлено законом.

Указанная статья Земельного кодекса Российской Федерации устанавливает общий порядок предоставления гражданам земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, для целей, не связанных со строительством, то учитывая вышеуказанные нормы, позицию Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (Определение ВАС РФ от 25.01.2011 № ВАС-18451/10 по делу № А32-9123/2010-73/210), региональный опыт, Ульяновская Городская Дума решением от 07.06.2010 № 66 «О внесении изменений и дополнений в Правила землепользования и застройки муниципального образования «город Ульяновск» изложила ст. 15 в новой редакции, при этом установив в данной статье право

органов местного самоуправления по предоставлению земельного участка без предварительного согласования места размещения, в случае если до опубликования информационного сообщения подано два или более заявления о предоставлении одного и того же земельного участка для целей, не связанных со строительством.

Предоставление земельного участка для целей не связанных со строительством, находящегося в муниципальной собственности, на торгах, проводимых в связи с заинтересованностью в его получении нескольких лиц, соответствует основным принципам земельного законодательства, то есть эффективности, справедливости, публичности, открытости и прозрачности процедур.

На заседании комиссии представитель Ульяновской Городской Думы поддержала ранее представленные письменные пояснения, заявила ходатайство о привлечении к участию в деле Комитета архитектуры и градостроительства мэрии г. Ульяновска, в связи с тем, что проект данного нормативного правового акта был разработан именно Комитетом архитектуры и градостроительства мэрии г. Ульяновска.

Дополнительно пояснила, что согласно норме статьи 15 Правил землепользования и застройки муниципального образования «город Ульяновск», поступление заявления о предоставлении земельного участка для указанных целей после публикации сообщения о предоставлении такого земельного участка будет являться основанием для отказа в рассмотрении такого заявления. Также пояснила, что публикация данных сообщений производится с целью информирования населения.

Определением об отложении рассмотрения дела от 18.07.2011 к участию в деле в качестве заинтересованного лица был привлечен Комитет архитектуры и градостроительства мэрии г. Ульяновска (далее – Комитет архитектуры).

В письменных пояснениях Ульяновской Городской Думы от 27.07.2011 также указано, что подобная позиция содержится в письме Министерства экономического развития Российской Федерации от 22 мая 2009 г. № Д 23-1523 «О порядке применения ст. 34 Земельного кодекса Российской Федерации, устанавливающей порядок предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, для целей, не связанных со строительством».

Из указанного письма Министерства экономического развития Российской Федерации, носящего исключительно информационный характер, следует, что положениями ст. 34 Кодекса закреплена процедура предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для целей, не связанных со строительством. В п. 1 указанной статьи закреплены основные требования, которым должна отвечать данная процедура. Указанные требования должны обеспечить реализацию принципов эффективности, справедливости, публичности, открытости и прозрачности процедур предоставления земельных участков. Согласно п. 2 ст. 34 Кодекса граждане, которые заинтересованы в получении земельных участков, должны подать заявление в исполнительный орган государственной власти либо орган местного самоуправления, уполномоченный на распоряжение истребуемым земельным участком. В заявлении должны быть указаны цель, для которой предполагается

использовать земельный участок, его размеры, местоположение и испрашиваемое право (право собственности или аренды) на земельный участок. После этого орган местного самоуправления на основании указанного заявления либо обращения исполнительного органа государственной власти в течение одного месяца выдает заявителю схему расположения земельного участка на кадастровом плане соответствующих территорий. Заявитель на основании указанной схемы обеспечивает выполнение кадастровых работ и обращается для осуществления кадастрового учета участка и изготовления кадастрового паспорта. В двухнедельный срок со дня представления кадастрового паспорта, испрашиваемого земельного участка принимается решение о предоставлении этого земельного участка в собственность за плату или бесплатно. С учетом изложенного ст. 34 Кодекса предусматривает заявительный порядок предоставления земельных участков, проведение торгов при этом не предусматривается. В случае поступления двух и более заявок на один земельный участок такой участок должен быть предоставлен лицу, подавшему заявление ранее других (при условии выполнения требований законодательства: соответствие целей предполагаемого использования виду разрешенного использования, соответствие размера и местоположения градостроительным и иным требованиям и т.п.). Иным заявителям могут быть предложены альтернативные земельные участки либо разъяснено право на повторное обращение с заявлением о предоставлении иного земельного участка.

Таким образом, целью публикации информационного сообщения по заявлению заинтересованного лица в предоставлении земельного участка не должно являться намерение выявить всех желающих на получение данного земельного участка, а должно являться начальной стадией процедуры предоставления земельного участка заявителю и выполнением требования п. 4 ст. 34 Земельного кодекса РФ об информировании населения о предоставляемых земельных участках, в целях возможной реализации прав граждан на обсуждение принимаемых решений в области градостроительной деятельности.

Согласно представленным письменным пояснениям Комитета архитектуры порядок предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для целей, не связанных со строительством, установлен ст.34 Земельного кодекса РФ. Процедура предоставления земельных участков для целей, не связанных со строительством, на территории муниципального образования «город Ульяновск» установлена ст. 15 Правил землепользования и застройки муниципального образования «город Ульяновск», утвержденных решением Ульяновской Городской Думы от 13.10.2004 № 90 (с последующими дополнениями).

В соответствии с указанной статьей, при отсутствии оснований для отказа в предоставлении земельного участка обеспечивается публикация информационного сообщения о возможном или предстоящем предоставлении земельного участка для целей, не связанных со строительством, с указанием размера, адресного ориентира, вида разрешенного использования земельного участка, а также информации о праве граждан направлять предложения и замечания по вопросам предоставления такого земельного участка.

Публикация информационного сообщения по заявлению заинтересованного лица в предоставлении земельного участка является начальной стадией процедуры

предоставления земельного участка и целью данной публикации является информирование граждан для реализации их права в обсуждении принимаемых решений в области градостроительной деятельности (ст. 17 Правил).

Заявителям, подавшим заявления после публикации информационных сообщений, Комитет архитектуры сообщает, что рассмотрение заявления о предоставлении земельного участка не представляется возможным.

Решение о предоставлении земельных участков для целей, не связанных со строительством, по результатам торгов принимается в случае, если в течение двух недель до опубликования информационного сообщения подано два или более заявлений о предоставлении земельных участков, а также в случае, когда мэрией города Ульяновска самостоятельно формируются земельные участки для целей, не связанных со строительством, для продажи права аренды с торгов.

На заседании комиссии 27.07.2011 представитель Комитета архитектуры дала пояснения, аналогичные изложенным в ранее представленных письменных пояснениях. Дополнительно пояснила, что норма, предусмотренная в п. 7 ст. 15 Правил землепользования и застройки муниципального образования «город Ульяновск», не противоречит положениям антимонопольного законодательства, поскольку предоставление земельных участков лицу, подавшему заявление ранее других, при наличии публикации о предстоящем предоставлении такого земельного участка, отвечает принципам справедливости, открытости, публичности процедуры предоставления земельного участка, поскольку целью публикации информационного сообщения по заявлению заинтересованного лица в предоставлении земельного участка не является намерение выявить всех желающих на получение данного земельного участка, а носит информационный характер. Данное положение ст. 15 Правил землепользования и застройки муниципального образования «город Ульяновск» соответствует нормам, закрепленным статьей 34 Кодекса.

Рассмотрев материалов дела, заслушав пояснения лиц, привлеченных к участию в деле, Комиссия пришла к выводу о необходимости признать п. 7 ст. 15 Правил землепользования и застройки муниципального образования «город Ульяновск», принятого в новой редакции решением Ульяновской Городской Думы от 07.06.2010 № 66 «О внесении изменений и дополнений в Правила землепользования и застройки муниципального образования «город Ульяновск», противоречащим ч. 1 ст. 15 Федерального закону от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

При этом комиссия исходила из следующего.

Решением Ульяновской Городской Думы от 07.06.2010 № 66 «О внесении изменений и дополнений в Правила землепользования и застройки муниципального образования «город Ульяновск» (далее – Решение), изменена статья 15 Правил землепользования и застройки муниципального образования «город Ульяновск», утвержденных решением Ульяновской Городской Думы от 13.10.2004 № 90, устанавливающая порядок предоставления земельных участков для целей, не связанных со строительством, и пункт 7 изложен в следующей редакции:.

«При отсутствии оснований для отказа в предварительном согласовании Комитет

архитектуры и градостроительства мэрии г. Ульяновска в течение двух недель с момента поступления заявления обеспечивает публикацию информационного сообщения о возможном или предстоящем предоставлении земельного участка на определенном праве и предусмотренных условиях (за плату или бесплатно). В информационном сообщении также должны содержаться сведения о предполагаемых размерах земельного участка, адресные ориентиры земельного участка, вид разрешенного использования земельного участка, информация о праве граждан направлять предложения и замечания по вопросам предоставления земельного участка с указанием адреса и телефона отраслевого (функционального) органа мэрии города Ульяновска, в который направляются предложения и замечания, и срока для направления предложений и замечаний.

В случае, если до опубликования информационного сообщения подано два или более заявления о предоставлении одного и того же земельного участка для целей, не связанных со строительством, такой земельный участок предоставляется без предварительного согласования места размещения».

Указанная норма может повлечь ограничение прав хозяйствующих субъектов на осуществление предпринимательской деятельности, поскольку указанная норма предусматривает предоставление земельного участка без предварительного согласования места размещения только в случае поступления двух и более заявок до опубликования информационного сообщения. В случае, если заявление о предоставлении земельного участка поступило после публикации указанного сообщения, то данное заявление Комитетом архитектуры и градостроительства мэрии г. Ульяновска не рассматривается по существу и земельный участок предоставляется без проведения торгов по первоначальному заявлению.

Таким образом, положение указанной нормы не обеспечивает создание равных условий доступа к земельным участкам, находящимся в муниципальной собственности, и к земельным участкам, государственная собственность на которые не разграничена.

[Статья 34](#) Земельного кодекса Российской Федерации предусматривает порядок предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для целей, не связанных со строительством.

Согласно [абзацу 4 части 1 статьи 34](#) ЗК РФ 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, в том числе, 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.

Конституционный суд Российской Федерации в [определении](#) от 25.11.2010 N 1549-О-О отметил, что данные нормы направлены на обеспечение справедливого баланса между интересами всех лиц, желающих приобрести в собственность или аренду земельные участки из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Информирование о предоставлении конкретных земельных участков в аренду способствует получению наибольшего числа заявок от всех заинтересованных лиц, что способствует достижению максимальной эффективности сдачи имущества в аренду.

Таким образом, норма статьи 15 Правил землепользования и застройки муниципального образования «город Ульяновск» противоречит части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции», поскольку устанавливает процедуру предоставления хозяйствующим субъектам земельных участков для целей, не связанных со строительством, без проведения торгов, в том случае, если последующие заявления от заинтересованных лиц поступили после публикации сообщения о предстоящем предоставлении такого земельного участка, что может привести к ограничению, недопущению, устранению конкуренции.

Данная норма не обеспечивает равные условия хозяйствующим субъектам для доступа получения земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Следует отметить, что ссылка Ульяновской Городской Думы на письмо Министерства экономического развития Российской Федерации от 22 мая 2009 г. № Д 23-1523 «О порядке применения ст. 34 Земельного кодекса Российской Федерации, устанавливающей порядок предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, для целей, не связанных со строительством» необоснованна, поскольку данное письмо носит исключительно информационный характер и не является официальным разъяснением положений статьи 34 Земельного кодекса РФ.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции" комиссия,

РЕШИЛА:

1. Признать п. 7 ст. 15 Правил землепользования и застройки муниципального образования «город Ульяновск», принятых в новой редакции решением Ульяновской Городской Думы от 07.06.2010 № 66 «О внесении изменений и дополнений в Правила землепользования и застройки муниципального образования «город Ульяновск», противоречащим ч. 1 ст. 15 Федеральному закону от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

2. Выдать Ульяновской Городской Думе предписание, направленное на приведение в соответствии с антимонопольным законодательством Правил землепользования и застройки муниципального образования «город Ульяновск», утвержденных решением Ульяновской Городской Думы от 13.10.2004 № 90 (в редакции от 07.06.2010).

3. Передать материалы дела должностному лицу Ульяновского УФАС России для

рассмотрения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 14.9 КоАП РФ.

Председатель комиссии

К.Ю.Попов

М.С. Степанова

Члены комиссии

А.В. Федорова

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия в суд или арбитражный суд.

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

ПРЕДПИСАНИЕ № 30

г. Ульяновск

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ульяновской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель Комиссии - зам. руководителя управления К.Ю.Попов,

Члены Комиссии - нач. отдела М.С. Степанова,

- специалист-эксперт А.В. Федорова,

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частью 4 статьи 41, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», на основании своего решения от 10.08.2011 по делу № 7554/04-2011

о нарушении Ульяновской Городской Думой части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции»,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

Ульяновской Городской Думе

В срок до 20.09.2011 прекратить нарушение части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», а именно: привести в соответствие с антимонопольным законодательством п. 7 ст. 15 Правил землепользования и застройки муниципального образования «город Ульяновск», принятых в новой редакции решением Ульяновской Городской Думы от 07.06.2010 № 66 «О внесении изменений и дополнений в Правила землепользования и застройки муниципального образования «город Ульяновск», путем отмены или внесения в него изменений.

О выполнении настоящего Предписания сообщить не позднее пяти дней после его исполнения.

Председатель комиссии

К.Ю.Попов

М.С. Степанова

Члены комиссии

А.В. Федорова

Предписание может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его выдачи.

Примечание: За невыполнение в установленный срок законного предписания антимонопольного органа частью 2 статьи 19.5. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Привлечение к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации, не освобождает от обязанности исполнить предписание антимонопольного органа.