

Администрация Старооскольского городского округа Белгородской области

ОАО «Осколнефтеснаб»

ООО «ЛУКОЙЛ-Нижневолжскнефтепродукт»

Департамент имущественных и земельных отношений Белгородской области

РЕШЕНИЕ

(извлечение)

Резолютивная часть решения оглашена 28 сентября 2012 года.

В полном объеме решение изготовлено 10 октября 2012 года.

Комиссия Белгородского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства, рассмотрев дело № 334-12-АЗ по признакам нарушения администрацией Старооскольского городского округа Белгородской области (далее – администрация Старооскольского городского округа) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), установила:

В Белгородское УФАС России поступило заявление ОАО «Осколнефтеснаб» о нарушении администрацией Старооскольского городского округа антимонопольного законодательства при предоставлении земельных участков для строительства АЗС по следующим адресам:

- магистраль 8-8, м-н Северный, напротив жилого дома № 30;
- магистраль 1-1, район БСИ, транспортная развязка.

Рассмотрев заявление, приложенные документы, а также информацию, поступившую от Департамента имущественных и земельных отношений администрации Старооскольского городского округа, Белгородским УФАС России были обнаружены в действиях администрации Старооскольского городского округа признаки нарушения антимонопольного законодательства.

В соответствии с частью 4 статьи 44 Закона о защите конкуренции, на основании приказа Белгородского УФАС России от 08.08.2012 № 260 возбуждено настоящее дело в отношении администрации Старооскольского городского округа по признакам нарушения антимонопольного законодательства.

В своем заявлении заявитель указывает, что в газете «Оскольский край» № 14-16 (1294-1296) администрация Старооскольского городского округа проинформировала неопределенный круг лиц о возможном или предстоящем предоставлении земельных участков для строительства по следующим адресам:

- магистраль 8-8, м-н Северный, напротив жилого дома № 30;

- магистраль 1-1, район БСИ, транспортная развязка.

01.02.2012 г. руководствуясь указанной информацией, ОАО «Осколнефтеснаб» обратилось в администрацию Старооскольского городского округа с заявлением исх.№ 60 о выделении двух земельных участков по 0,5 га для строительства АЗС по адресу магистраль 1-1, район БСИ, транспортная развязка, с заявлением исх. № 61 о выделении земельного участка 0,5 га для строительства АЗС по адресу: магистраль 8-8, м-н Северный, напротив жилого дома № 30.

24.02.2012г. были получены ответы администрации Старооскольского городского округа за № 9-07/0629, № 9-07/0630 об отказе в предоставлении земельных участков на том основании, что якобы ранее имело место быть согласование выделение земельных участков другому лицу (как выяснилось позже - ООО «Лукойл-нижневолжскнефтепродукт»).

По мнению заявителя, указанными действиями администрация Старооскольского городского округа нарушила антимонопольное законодательство.

В соответствии со статьей 30 ЗК РФ в случае предоставления земельных участков с предварительным согласованием проведение торгов необязательно. Вместе с тем эта норма не является императивной и при определенных обстоятельствах не может быть применена. В данном конкретном случае имеет значение ни столько отказ ОАО «Осколнефтеснаб» в предоставлении земельного участка в связи с якобы ранее проведенным согласованием в пользу третьего лица, сколько нарушение принципов конкуренции.

На заседании Комиссии представитель заявителя поддержал заявление, кроме того пояснил следующие.

В соответствии с частью 3 статьи 31 ЗК РФ органы местного самоуправления городских или сельских поселений информируют население о возможном или предстоящем предоставлении земельных участков для строительства. ВАС РФ в Определении от 16.12.2010 г. № ВАС-16380/10 разъяснил, что «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 заинтересованными лицами могут быть 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 ЗК РФ стадий и условий выбора земельного участка под строительство, акт о выборе земельного участка может быть оформлен конкретному лицу только после такого публичного информирования.

Иными словами, информирование неопределенного круга лиц направлено на выявление заинтересованных лиц в предоставлении таким лицам возможности реализовать свои Конституционные права. Понятно и логично, что для того чтобы обозначить и заявить свои права нужно хотя бы небольшой, разумный срок на подготовку заявления и документов, а уведомившая о предстоящем действии администрация Старооскольского городского округа обязана гарантировать соблюдение таких прав. Однако объявление в газете вышло 28 января, ОАО «Осколнефтеснаб» по сути немедленно, буквально через три дня после публикации (без учета выходного, 29 января – воскресенье) 01.02.2012 г. (срок более чем короткий и разумный) обращается с заявлением о своих интересах на участки, но как выясняется, в тот же день, (01.02.2012 г.) комиссионным актом администрация Старооскольского городского округа указанные земельные участки согласовываются для выделения ООО «Лукойл-нижневолжскнефтепродукт».

Представитель ответчика представил пояснения действий администрации Старооскольского городского округа, согласно которым в январе 2012 г. в адрес Департамента имущественных и земельных отношений администрации городского округа поступили заявления ООО «Лукойл-нижневолжскнефтепродукт» о предоставлении земельных участков для строительства автозаправочных комплексов по вышеназванным адресам в аренду с предварительным согласованием места размещения объекта.

19.01.2012 г. на заседании комиссии по выбору земельных участков, предназначенных для строительства объектов и по обследованию земельных участков, для целей не связанных со строительством на территории Старооскольского городского округа, названные земельные участки согласованы ООО «Лукойл-нижневолжскнефтепродукт» с предварительным согласованием места размещения объекта.

02.02.2010 г. в администрацию Старооскольского городского округа поступили заявления ОАО «Осколнефтеснаб» о выделении земельных участков в которых в нарушение части 1 статьи 31 ЗК РФ отсутствовало испрашиваемое право на земельный участок.

В соответствии с пунктом 5 статьи 30 ЗК РФ предоставление земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта осуществляется в следующем порядке:

- 1) выбор земельного участка и принятие решения о предварительном согласовании места размещения объекта;
- 2) выполнение в отношении земельного участка кадастровых работ, осуществление его государственного кадастрового учета;
- 3) принятие решения о предоставлении земельного участка.

Процедура выбора земельного участка предусматривает, в том числе, обязанность органов местного самоуправления городских и сельских поселений информировать население о возможном или предстоящем предоставлении земельных участков для строительства.

Департаментом имущественных и земельных отношений, учитывая принципы действующего земельного законодательства, в т.ч. справедливости, открытости, публичности и прозрачности процедуры предоставления земельных участков, было размещено извещение, опубликованное в периодическом печатном издании «Оскольский край» 28.01.2012 г. № 14-16 (1294-1296) о предстоящем предоставлении указанных земельных участков с предварительным согласованием места размещения объектов, предназначенных для строительства АЗС.

При этом ЗК РФ не регламентирует порядок действий органов местного самоуправления при подаче заявлений о выборе конкретного земельного участка от разных лиц с аналогичным видом разрешенного использования для строительства идентичных объектов, а именно не раскрываются формы и сроки информирования населения органов местного самоуправления и процедуры участия граждан в решении вопросов, связанных с предоставлением земельных участков для строительства, когда это затрагивает их интересы.

Таким образом, указанная норма только лишь обязывает органы местного самоуправления предоставлять соответствующую информацию и не предусматривает обязанность органов местного самоуправления выявлять мнение населения, а так же лиц, заинтересованных в предоставлении земельного участка, и учитывать такое мнение при принятии решения о выборе земельного участка.

Понимание сложившейся ситуации как требующей проведения торгов является некорректным и нарушает права и законные интересы лица, обратившегося с

заявлением о выборе земельного участка и предварительном согласовании места размещения объекта. Информирование органами местного самоуправления населения о возможном или предстоящем предоставлении земельных участков в соответствии с пунктом 3 статьи 31 ЗК РФ проводится не с целью получения дополнительных заявок на земельный участок от других лиц и проведения торгов, а обеспечивает право граждан, общественных организаций и органов территориального общественного самоуправления на участие в решении вопросов, затрагивающих интересы населения и связанные с предоставлением этих земельных участков для строительства.

Органы местного самоуправления, уполномоченные на распоряжение публичными землями, не могут по своему усмотрению трансформировать эти процедуры предоставления земельных участков с торгов и с предварительным согласованием друг в друга или использовать элементы разных процедур.

Представители Департамента имущественных и земельных отношений Белгородской области поддержали позицию ответчика.

Присутствующий на рассмотрении дела представитель ООО «Лукойл-нижневолжскнефтепродукт» (прибыл на рассмотрение дела с ненадлежащей доверенностью) на вопрос Комиссии об этапах строительства на спорных земельных участках, пояснил, что ведутся земляные работы, проведены все коммуникации.

Комиссия, рассмотрев материалы дела, выслушав представителей лиц, участвующих в деле, пришла к следующим выводам.

Предоставление земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта нежилого назначения начинается с выбора земельного участка, процедура которого последовательно урегулирована статьей 31 ЗК РФ.

При этом орган местного самоуправления, получивший заявление лица, заинтересованного в выборе земельного участка под строительство конкретного объекта, обязан обеспечить этот выбор на основе документов государственного кадастра недвижимости с учетом экологических, градостроительных или иных условий использования соответствующей территории.

Помимо того, после определения участка (ков), подходящих для строительства того объекта, в отношении которого заинтересованным лицом подано заявление, пункт 3 статьи 31 ЗК РФ обязывает органы местного самоуправления городских и сельских поселений информировать население о возможном или предстоящем предоставлении земельных участков для строительства.

По смыслу данного положения оно призвано обеспечить реализацию гражданами в разумный срок принципов участия в решении вопросов, касающихся прав на землю, а также сочетания интересов общества и отдельных граждан (подпункты 4 и 11 пункта 1 статьи 1 ЗК РФ).

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 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 ЗК РФ стадий и условий выбора земельного участка под строительство акт о выборе земельного участка может быть оформлен конкретному лицу только после такого публичного

информирования.

В силу правила пункта 1 статьи 31 ЗК РФ 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 положений пункта 3 статьи 31 ЗК РФ 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 ЗК РФ 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 строительства с предварительным согласованием места размещения объекта в случае, если на данный земельный участок претендуют нескольких лиц, ЗК РФ 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 ЗК РФ, и в рамках процедуры предоставления земельных участков для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта.

Поэтому в такой ситуации право на заключение договора аренды земельного участка подлежит выставлению на торги по правилам пункта 4 статьи 30 ЗК РФ. Такой способ предоставления земельных участков отвечает принципу сочетания интересов общества и конкретных граждан, закрепленному в пункте 11 статьи 1 ЗК РФ, а также позволяет обеспечить справедливость, публичность, открытость и прозрачность процедуры предоставления земельного участка конкретному лицу (Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 14.09.2010 № 4224/10).

Предоставив земельные участки для строительства АЗС ООО «Лукойл-Нижневожскнефтепродукт» при наличии другого претендента без проведения торгов администрация Старооскольского городского округа устранила конкуренцию на рынке оборота земельных участков.

В силу 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, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, 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).

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, статьями 49, 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

Белгородского УФАС России

РЕШИЛА:

1. Признать факт нарушения администрацией Старооскольского городского округа Белгородской области части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в предоставлении земельных участков для строительства АЗС ООО «ЛУКОЙЛ-Нижневолжскнефтепродукт» при наличии другого претендента без проведения торгов, что привело к устранению конкуренции на рынке оборота земельных участков.

2. Выдать администрации Старооскольского городского округа Белгородской области предписание о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции, для чего не допускать нарушений законодательства РФ при предоставлении земельных участков.

Решение может быть обжаловано в течении трех месяцев со дня его принятия.

Примечание: За невыполнение в установленный срок законного решения 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 решение антимонопольного органа.

Администрация Старооскольского городского округа Белгородской области

ПРЕДПИСАНИЕ № 145
(извлечение)

10 октября 2012 г. г.Белгород

Комиссия Белгородского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства, на основании своего решения от 10.10.2012 по делу № 334-12-АЗ о нарушении администрацией Старооскольского городского округа Белгородской области части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции»,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

1. Администрации Старооскольского городского округа Белгородской области совершать действия направленные на обеспечение конкуренции.

2. Для исполнения настоящего предписания не допускать нарушений законодательства РФ при предоставлении земельных участков.

3. В срок до 15 января 2013 года представить в Белгородское УФАС России доказательства об исполнении настоящего предписания.

Предписание может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня его вынесения.

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