И.о. губернатора
Приморского края

<...>

ул. Светланская, д. 22, г.

Владивосток, 690110

Генеральному
директору

Акционерного
общества

«Дальневосточная
распределительная
сетевая
компания»

<…>

ул. Шевченко, д. 28
г. Благовещенск,
675000

Директору

Филиала «Приморские
электрические сети»

акционерного
общества
«Дальневосточная

распределительная
сетевая компания»
филиал

(АО «ДРСК» «ПЭС»)

<…>

ул. Командорская, д.
13 а

г. Владивосток, 690080

И.о. директора

Департамента земельных

и имущественных отношений Приморского края

<…>

ул. Светланская, д.22

г. Владивосток, 690110

Р Е Ш Е Н И Е

г. Владивосток

26 февраля 2018 года Дело **№ 15/08-2017**

Резолютивная часть решения объявлена: 21 февраля 2018 года

Полный текст решения изготовлен: 26 февраля 2018 года

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Приморскому краю (далее – Приморское УФАС России) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: председателя Комиссии: <…> – заместителя руководителя Приморского УФАС России, членов Комиссии: <…> - начальника отдела контроля органов власти, <…> – ведущего специалиста-эксперта отдела контроля органов власти,

в присутствии:

от заявителя - АО «ДРСК» «ПЭС»: <…>, доверенность от 01.01.2016 № 110, удостоверение;

от ответчика – Администрации Приморского края (далее-Администрация): не явилась, надлежаще извещена

от заинтересованного лица – Департамента земельных и имущественных отношений Приморского края (далее-Департамент): не явился, надлежаще извещен.

рассмотрев дело № 15/08-2017, возбужденное по признакам нарушения Администрацией Приморского края (ул. Светланская, д. 22 г. Владивосток, ОГРН 1022502275168, ИНН 2540037030) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

Дело №15/08-2017 возбуждено по признакам нарушения Администрацией пункта 9 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившегося в установлении в пункте 10 (подпунктах 10.1,10.2 и 10.3) Порядка и условий размещения объектов на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов на территории Приморского края, утвержденных постановлением от 09.09.2015 № 336-па (далее-Порядок), не предусмотренной законодательством РФ платы за предоставление уполномоченным органом Приморского края и органами местного самоуправления услуги (государственной и муниципальной услуги) – за выдачу разрешений на использование земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов для размещения объектов, перечень которых определен постановлением Правительства от 03.12.2014 № 1300 (далее - постановление Правительства РФ № 1300).

Дело возбуждено на основании части 8 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции в связи с невыполнением Администрацией в установленный срок предупреждения от 07.09.2017 № 7879/08 (далее-предупреждение) о необходимости изменения акта, содержащего признаки нарушения антимонопольного законодательства, путём исключения из Порядка в полном объеме пункта 10 (подпунктов 10.1,10.2 и 10.3).

Предупреждение было выдано по результатам рассмотрения обращения АО «Дальневосточная распределительная сетевая компания» филиал «Приморские электрические сети» (далее - АО «ДРСК» «ПЭС») от 12.07.2017 № 103-12-227/2959 (вх. № 5865 от 12.07.2017).

Как считает АО «ДРСК» «ПЭС», пункт 10 Порядка незаконно устанавливает обязанность по внесению платы за использование земельного участка, так как выдача разрешений на использование земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов для размещения объектов, перечень которых определен постановлением Правительства от 03.12.2014 № 1300 (далее – разрешения), является государственной услугой, Земельным кодексом РФ не предусмотрено взимание платы за выдачу разрешения при размещении объектов, предусмотренных пунктом 6 пункта 1 статьи 39.33 Земельного кодекса РФ. В обоснование своей позиции ссылается на разъяснения Минэкономразвития, изложенные в письме от 14.10.2016 № Д23и-4886, в силу которых использование земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитута во всех случаях, предусмотренных статьей 39.33 ЗК РФ, осуществляется бесплатно, а также на законопроект «О внесении изменений в Земельный кодекс РФ», подготовленный Минэкономразвития, согласно которому использование земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитута осуществляется без взимания платы. Указывает, что необоснованное взимание платы при

предоставлении государственной или муниципальной услуги является установлением требования к хозяйствующим субъектам, не предусмотренного законодательством Российской Федерации и приводит к ограничению конкуренции.

По мнению Администрации, принятие пункта 10 Порядка не содержит признаков нарушения антимонопольного законодательства, так как не приводит к ограничению конкуренции и соответствует пункту 3 статьи 39.36 Земельного кодекса РФ, предусматривающего полномочия субъекта РФ устанавливать порядок и условия размещения объектов, определенных постановлением Правительства № 1300. Указывает, что по смыслу пункта 3 статьи 39.36 Земельного кодекса РФ установление платы за выдачу разрешения на размещение объектов является правом субъекта Российской Федерации, поскольку относится к условиям размещения объектов, земельное законодательство не содержит запрета на установление платы за размещение объектов на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов, а напротив, наделяет субъект Российской Федерации правом на самостоятельное определение финансовых условий выдачи соответствующих разрешений на размещение объектов. Обращает внимание на то, что в иных субъектах Российской Федерации нормативные акты содержат условия о возмездном характере соответствующей услуги. Считает, что законопроект Минэкономразвития «О внесении изменений в Земельный кодекс РФ», предусматривающий бесплатное использование земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитута, подтверждает соответствие пункта 10 Порядка земельному законодательству.

Из письменных пояснений Департамента следует, что установление в пункте 10 Порядка платы за выдачу разрешений законно, так как в соответствии с пунктом 3 статьи 39.36 Земельного кодекса является правом субъекта Российской Федерации, обеспечивает пополнение бюджета.

Определением от 05.12.2017 № 10421/08-4/08-3 рассмотрение дела отложено на основании пункта 3 части 1.1 статьи 47 и части 3 статьи 48.1 Закона о защите конкуренции для принятия заключения об обстоятельствах дела.

Заключение об обстоятельствах дела № 15/08-2017 от 11.12.2017 исх. № 10624/ 08-3 было направлено лицам, участвующим в рассмотрении дела, получено ими, что подтверждается почтовыми карточками - уведомлениями.

До окончания рассмотрения дела и оглашения резолютивной части решения лица, участвующие в рассмотрении дела, пояснения, возражения, доказательства в письменной форме в отношении обстоятельств, изложенных в заключении об обстоятельствах дела, не представили.

Представитель АО «ДРСК» «ПЭС» на рассмотрении дела поддержал свою позицию, изложенную в заявлении и в пояснениях, представленных в материалы дела № А51- 24002/2017.

Исследовав материалы дела, в том числе судебные акты по делу № А51-24002/2017, Комиссия установила следующее.

Постановлением Администрации от 09.09.2015 № 336-па утверждены Порядок и условия размещения объектов на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов на территории Приморского края (далее – Порядок).

Пунктом 10 Порядка установлено, что размер платы за выдачу разрешения (далее - Р) определяется Уполномоченным органом в расчете на весь период использования, плата за выдачу разрешения подлежит внесению в бюджет органа, уполномоченного на распоряжение земельными участками, не позднее 30 дней со дня получения проекта разрешения.

Подпунктами 10.1,10.2 и 10.3 пункта 10 Порядка определяются формулы расчета платы за выдачу разрешений в отношении земельных участков.

Частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции органам власти (государственным органам и органам местного самоуправления) запрещается совершать действия (бездействие), принимать акты, которые приводят или могут привести к ограничению конкуренции, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом.

Из разъяснения, содержащегося в пункте 8 Постановления Пленума ВАС РФ от 30.06.2008 № 30, следует, что состав нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции образуют два обстоятельства в совокупности: действия (бездействие), акты органов власти не основаны на нормах федеральных закона и такие действия (бездействие) акты приводят или могут привести к ограничению конкуренции.

Пунктом 3 статьи 22 Федерального закона от 06.10. 1999 № 184-ФЗ (далее - Закон № 184-ФЗ) предусмотрено, что акты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, указам Президента Российской Федерации, постановлениям Правительства Российской Федерации, конституции (уставу) и законам субъекта Российской Федерации.

Отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг соответственно федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также местными администрациями и иными органами местного самоуправления, осуществляющими исполнительно-распорядительные полномочия, регулируются Федеральным законом от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее - Закон № 210-ФЗ).

Согласно закрепленному статьей 2 Закона №210-ФЗ определению государственная услуга, предоставляемая федеральным органом исполнительной власти, органом государственного внебюджетного фонда,

исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органом местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (далее - государственная услуга), - деятельность по реализации функций соответственно федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (далее - органы, предоставляющие государственные услуги), которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги. .

Подпунктом 6 пункта 1 статьи 39.33 Земельного кодекса РФ предусмотрено, что использование земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, за исключением земельных участков, предоставленных гражданам или юридическим лицам, может осуществляться без предоставления земельных участков и установления сервитута в случае размещения нестационарных торговых объектов, рекламных конструкций, а также иных объектов, виды которых устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Согласно пункту 3 статьи 39.36 Земельного кодекса РФ виды объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов (за исключением объектов, указанных в пунктах 1 и 2 настоящей статьи), устанавливаются Правительством Российской Федерации. Порядок и условия размещения указанных объектов устанавливаются нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

Перечень видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов, установлен постановлением Правительства РФ от 03.12.2014 № 1300.

Таким образом, в соответствии со статьей 2 Закона № 210-ФЗ выдача разрешений на использование земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов для размещения объектов, перечень которых определен постановлением Правительства № 1300 (далее - разрешения), является государственной (муниципальной) услугой, предоставление которой относится к полномочиям государственных органов и органов местного самоуправления соответственно.

Исходя из этого, предоставление указанной услуги государственными органами и органами местного самоуправления должно соответствовать требованиям Закона № 210-ФЗ и статьям 39.33 и 39.36 Земельного кодекса РФ.

По общему правилу, установленному ст. 8 Закона № 210-ФЗ. государственные и

муниципальные услуги предоставляются заявителям на бесплатной основе, за исключением случаев, предусмотренных частями 2 и 3 настоящей статьи.

Согласно части 2 статьи 8 Закона № 210 - ФЗ государственная пошлина взимается за предоставление государственных и муниципальных услуг в случаях, порядке и размерах, установленных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

Глава 25.3 Налогового кодекса РФ не предусматривает взимание государственной пошлины за выдачу разрешений на использование земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов для размещения объектов, перечень которых определен постановлением Правительства № 1300.

В случаях, предусмотренных федеральными законами, принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами, государственные и муниципальные услуги оказываются за счет средств заявителя впредь до признания утратившими силу положений федеральных законов, принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации, нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актов, в соответствии с которыми государственные и муниципальные услуги оказываются за счет средств заявителя (часть 3 статьи 8 Закона № 210-ФЗ).

Из статьи 8 Закона № 210-ФЗ следует, что плата за услуги, предоставляемые государственными органами и органами местного самоуправления, может быть установлена только в случае, предусмотренном главой 25.3 Налогового кодекса РФ и федеральным законом, в соответствии с которым государственным органом принимается нормативный акт, регулирующий порядок и условия предоставления услуги.

Ни глава 25.3 Налогового кодекса РФ, ни статьи 39.33 и 39.36 Земельного кодекса РФ не предусматривают взимание платы за выдачу указанных разрешений.

Пунктом 1 статьи 65 Земельного кодекса предусмотрено, что использование земли в Российской Федерации является платным. Формами платы за использование земли являются земельный налог (до введения в действие налога на недвижимость) и арендная плата.

Исходя из этого, доводы Администрации и Департамента отклоняются как несоответствующие ст. 22 Закона № 184-ФЗ, ст. 8 Закона № 210-ФЗ, подпункту 6 пункта 1 статьи 39.33 и пункту 3 статьи 39.36 и ст. 65 Земельного кодекса, из совокупного применения которых следует, что государственный орган вправе устанавливать в нормативном правовом акте взимание платы за предоставление услуги, только в случае, если платное предоставление услуги предусмотрено федеральным законом. Является недопустимым пополнение бюджета за счет взимания с хозяйствующих субъектов не предусмотренной федеральным законом платежей.

То обстоятельство, что в иных субъектах Российской Федерации нормативные акты

содержат условия о возмездном характере соответствующей услуги, не свидетельствует о законности установления такого условия.

Законопроект, прямо предусматривающий бесплатное использование земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитута, подтверждает обоснованность позиции о незаконном установлении платы за предоставление указанной услуги.

Таким образом, установление в пункте 10 Порядка платы за выдачу разрешений является незаконным, что подтверждено судебными актами Арбитражного суда Приморского края и Пятого арбитражного апелляционного суда по делу № А51-24002/2017.

Из перечня видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов, определенных постановлением Правительства РФ № 1300, следует, что потребителями рассматриваемой услуги являются в основном хозяйствующие субъекты.

Согласно пункту 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции одним из признаков ограничения конкуренции определено 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.

Пункт 9 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции содержит прямой запрет на 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.

Таким образом, установление и (или) взимание органом власти не предусмотренных законодательством Российской Федерации платежей при предоставлении хозяйствующим субъектам государственных или муниципальных услуг является нарушением пункта 9 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Согласно анализу состояния конкуренции, проведенного в порядке, предусмотренном пунктом 10.7 Приказа ФАС России от 28.04.2010 № 220, хозяйствующие субъекты – потребители указанной услуги являются участниками товарного рынка использования земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов, географические границы которого – территория Приморского края.

Установление в пункте 10 Порядка не предусмотренной федеральным законом – Земельным кодексом платы за предоставление уполномоченными органами услуги по выдаче разрешения на размещение объектов, определенных постановлением Правительства РФ № 1300, влечет ограничение конкуренции или

создает угрозу конкуренции на товарном рынке использования земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов в географических границах Приморского края, так как ограничивает доступ хозяйствующих субъектов к земельному ресурсу в целях размещения указанных объектов, необходимых для осуществления соответствующей деятельности.

При указанных обстоятельствах Комиссия приходит к выводу о нарушении пункта 9 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции при установлении Администрацией в пункте 10 (подпунктах 10.1,10.2 и 10.3) Порядка не предусмотренной законодательством РФ платы за предоставление уполномоченным органом Приморского края и органами местного самоуправления услуги (государственной и муниципальной услуги) – за выдачу разрешений на использование земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов для размещения объектов, перечень которых определен постановлением Правительства от 03.12.2014 № 1300.

Согласно части 1 статьи 48 Закона о защите конкуренции Комиссия прекращает рассмотрение дела о нарушении антимонопольного законодательства в случае: 1) отсутствия нарушения антимонопольного законодательства в рассматриваемых комиссией действиях (бездействии); 2) ликвидации юридического лица - единственного ответчика по делу; 3) смерти физического лица - единственного ответчика по делу; 4) наличия вступившего в силу решения антимонопольного органа об установлении факта нарушения антимонопольного законодательства в отношении рассматриваемых комиссией действий (бездействия); 5) истечения срока давности, предусмотренного статьей 41.1 настоящего Федерального закона.

Комиссия не усматривает оснований для прекращения рассмотрения дела.

Подпунктом «а» пункта 3 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции предусмотрено, что антимонопольный орган выдает федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, обязательное для исполнения предписание об отмене или изменении актов, нарушающих антимонопольное законодательство.

В связи с тем, что на момент принятия решения Администрацией не исключен пункт 10 Порядка и условий размещения объектов на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов на территории Приморского края, утвержденных постановлением от 09.09.2015 № 336-па, Комиссия считает необходимым выдать Департаменту обязательное для исполнения предписание о соответствующем изменении указанного нормативного правового акта.

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

Р Е Ш И Л А:

1. Признать факт нарушения Администрацией Приморского края (ул. Светланская, д. 22, г. Владивосток, ОГРН 1022502275168, ИНН 2540037030) пункта 9 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в установлении в пункте 10 (подпунктах 10.1,10.2 и 10.3) Порядка и условий размещения объектов на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов на территории Приморского края, утвержденных постановлением от 09.09.2015 № 336-па (далее - Порядок), не предусмотренной законодательством РФ платы за предоставление уполномоченным органом Приморского края и органами местного самоуправления услуги (государственной и муниципальной услуги) – за выдачу разрешений на использование земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов для размещения объектов, перечень которых определен постановлением Правительства от 03.12.2014 № 1300, создающем угрозу конкуренции на товарном рынке использования земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов в географических границах Приморского края (ограничивающем доступ хозяйствующих субъектов к земельному ресурсу в целях размещения указанных объектов, необходимых для осуществления соответствующей деятельности).

2. Оснований для прекращения рассмотрения дела, предусмотренных статьей 48 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», не имеется.

3. Выдать Администрации Приморского края предписание о прекращении нарушения пункта 9 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, а именно о совершении следующих действий: в срок до 21 марта 2018 года исключить из Порядка и условий размещения объектов на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов на территории Приморского края, утвержденных постановлением от 09.09.2015 № 336-па, пункт 10 (подпункты 10.1,10.2 и 10.3).

4. Основания для принятия иных мер антимонопольного реагирования не имеется.

Председатель Комиссии <…>

Члены Комиссии: <…>

<…>

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия (изготовления в полном объеме) в арбитражный суд.