Р Е Ш Е Н И Е

по делу 31/16/14 - АМ

30 июня 2014 года г. Псков

Резолютивная часть решения оглашена 17 июня 2014 года.

В полном объеме решение изготовлено 30 июня 2014 года.

Комиссия Псковского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе:

Председателя Комиссии – Руководителя Псковского УФАС России; членов комиссии: И.о. Заместителя руководителя Псковского УФАС России; начальника отдела контроля органов власти, государственного заказа и рекламы Псковского УФАС России, рассмотрев дело № 31/16/14-АМ по признакам нарушения Администрацией Псковского района Псковской области (местонахождение: 180006, Псковская область, г. Псков, ул. Кошевого, д. 4), Псковским районным потребительским обществом (местонахождение: 180520, Псковская область, Псковский район, д. Ершово, ул. Коровина, д.15) (далее – Псковское РАЙПО) пункта 4 статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции), в присутствии:

Представителей ответчиков – Администрации Псковского района Псковской области «…», (доверенность от 23.09.2013 года № 4502); Псковского РАЙПО «..» (доверенность от 16.06.2014 года № 340).

В отсутствии заявителя – «.»,

УСТАНОВИЛА :

21 марта 2014 года в адрес Псковского УФАС России поступила Жалоба (вх. № 83 от 21.03.2014 года) (далее – Заявление) от «.» в отношении действий Псковского РАЙПО, которые по мнению заявителя, приводят к недобросовестной конкуренции, дискриминирует его права как

собственника, изъявившего желание построить магазин на своем земельном участке.

Псковское РАЙПО с данной позицией не согласно по следующим основаниям:

31.12.2013 года Псковским РАЙПО в адрес Администрации Псковского района было направлено возражение против изменения вида разрешенного использования земельного участка. Возражение было направлено за подписью Депутата Псковского районного собрания «», являющейся Председателем Совета Псковского РАЙПО. Из содержания возражения от 31.12.2013 года № 1489 следует, что Псковское РАЙПО не согласно с изменением вида целевого использования земельного участка в д. Череха Ядровской волости, находящегося в собственности у гражданина «.», так как данная ситуация может привести к ухудшению социально экологической обстановки (необходима разгрузка транспорта, не обеспечен вывоз мусора, пожарная безопасность и т.д.). Возражение было направлено учитывая общественное мнение с целью проведения экологической экспертизы. Псковское РАЙПО не компетентно решать вопросы, касающиеся изменения вида разрешенного использования земельного участка.

В ходе рассмотрения дела представитель ответчика – Администрации Псковского района пояснил следующее:

12.12.2013 года в Администрацию Псковского района поступило заявление «.» об изменении вида разрешенного использования земельного участка с КН 60:18:0196604:56 площадью 3 609 кв. метров в деревне Череха с «для ведения личного подсобного хозяйства» на «для строительства магазина».

Согласно Временному положению о порядке изменения одного вида разрешенного использования земельного участка на другой вид разрешенного использования на территории муниципального образования «Псковский район», Распоряжением Администрации Псковского района от 16.12.2013 года № 2228-р были назначены публичные слушания по вопросу изменения вида разрешенного использования земельного участка на 09.01.2014 года.

При проведении публичных слушаний от лиц, участвующих в публичных слушаниях, возражений не поступило, что отражено в протоколе от 09.01.2014 года.

10.01.2014 года в комиссию по изменению вида разрешенного использования поступило Возражение Псковского РАЙПО, что нашло свое отражение в заключении.

Комиссия по вопросу изменения вида разрешенного использования дала отрицательное заключение на основании Возражения Псковского РАЙПО,

отражающего мнение местного населения, обратившегося за помощью к Депутату Собрания депутатов Псковского района «».

Рассмотрев все представленные документы и письменные объяснения Комиссия установила:

1. 12 декабря 2013 года «.» обратился в Администрацию Псковского района с заявлением об изменении вида разрешенного использования земельного участка с кадастровым номером 60:18:0196604:56 с «личного подсобного хозяйства» на «строительство магазина» в связи с запланированным строительством «Магазина шаговой доступности».

Данный земельный участок общей площадью 3609 кв.м. расположен по адресу: Псковская область, Псковский район, СП «Ядровская волость», д. Череха и принадлежит «.» на праве собственности, что подтверждается свидетельством о государственной регистрации права, выданным Управлением Федеральной службы государственной регистрации кадастра и картографии по Псковской области 11.12.2013 года.

Согласно части 3 статьи 37 Градостроительного кодекса РФ изменение одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования осуществляется в соответствии с градостроительным регламентом при условии соблюдения требований технических регламентов. Порядок предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства определен статьей 39 Градостроительного кодекса РФ.

В соответствии со статьей 4 Федерального закона от 29.12.2004 года № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса РФ», вплоть до принятия в установленном Градостроительным кодексом Российской Федерации порядке правил землепользования и застройки, но применительно к сельским поселениям до 1 июня 2014 года решение об изменении одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования принимается главой местной администрации, за исключением случаев изменения одного вида разрешенного использования земельных участков на другой вид разрешенного использования земельных участков, предусматривающий жилищное строительство, с учетом результатов публичных слушаний. Указанные публичные слушания организуются и проводятся в порядке, определенном уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа

муниципального образования с учетом положений частей 3 - 10 статьи 39 Градостроительного кодекса Российской Федерации в части соответствующих требований.

Согласно статьи 28 Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» на публичные слушания должны выноситься вопросы изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки.

Из представленных Администрацией Псковского района объяснений (вх. от 15.04.2014 года № 1215) следует, что правила землепользования и застройки сельского поселения «Ядровская волость» не приняты.

Постановлением Главы Псковского района от 04.02.2008 года № 3 утверждено «Временное положение о порядке изменения одного вида разрешенного использования земельного участка на другой вид разрешенного использования на территории муниципального образования «Псковский район» (далее – Временное положение по изменению вида использования).

В соответствии с Временным положением по изменению вида использования Распоряжением Администрации Псковского района от 16.12.2013 года № 2228-р на 09.01.2014 года были назначены публичные слушания по вопросу изменения вида разрешенного использования земельного участка, принадлежащего «.».

В ходе проведения публичных слушаний, возражений по вопросу изменения вида разрешенного строительства со стороны участников слушаний не поступало, возражений в изменении вида разрешенного использования земельного участка в Администрацию Ядровской волости не поступало. Представители Псковского РАЙПО в слушаниях не участвовали, что отражено в протоколе публичных слушаний от 09.01.2014 года. Позиция всех участников слушаний занесена в протокол.

10.01.2014 года в комиссию по изменению вида разрешенного использования, созданную Постановлением Администрации Псковского района от 04.02.2008 года № 3 (с последующими изменениями и дополнениями), на имя Первого заместителя Главы Администрации Псковского района «.....», который является председателем данной комиссии, поступило Возражение Псковского РАЙПО (исх. № 1489 от 31.12.2013 года).

В своем Возражении Псковское РАЙПО не согласно с изменением вида целевого использования земельного участка в д. Череха Ядровской волости, находящегося в собственности у гражданина «.», так как данная ситуация может привести к ухудшению социально экологической обстановки (необходима разгрузка транспорта, не обеспечен вывоз мусора, пожарная безопасность, отсутствует экологическая экспертиза и т.д.). Деревня

Череха имеет излишнюю обеспеченность населения торговыми площадями, торговых объектов в данной деревне достаточно.

Псковское РАЙПО считает не целесообразным изменение вида целевого использования земельного участка из личного подсобного хозяйства – под строительство магазина, так как нет нужды самого объекта в землях определенной категории.

Вышеуказанное Возражение подписано Председателем Совета Псковского РАЙПО, Депутатом собрания Псковского района «».

В соответствии с Временным положением по изменению вида использования, на основании Заключения о результатах публичных слушаний по вопросу изменения вида разрешенного использования земельного участка комиссия осуществляет подготовку рекомендаций по рассматриваемому вопросу и направляет их Главе Псковского района. На основании указанных рекомендаций Глава района в течении 3 дней со дня поступления таких рекомендаций принимает решение об изменении вида разрешенного использования земельного участка либо об отказе в изменении вида разрешенного использования.

10.01.2014 года в Заключении о результатах публичных слушаний, по вопросу изменения вида разрешенного использования земельного участка принадлежащего «.», Комиссия по вопросу изменения вида разрешенного использования установила следующее:

В процессе проведения публичных слушаний возражений по вопросу изменения вида разрешенного использования земельного участка не поступило.

10.01.2014 года в комиссию по вопросу изменения вида разрешенного использования земельных участков поступило Возражение Псковского РАЙПО.

Комиссия по вопросу изменения вида разрешенного использования земельного участка дает отрицательное заключение по изменению вида разрешенного использования земельного участка с кадастровым номером 60:18:0196604:56 площадью 3609 кв.м., из категории земель населенных пунктов, местонахождение: Псковская область, Псковский район, сельское поселение «Ядровская волость», д. Череха, принадлежащего на праве собственности «.», с вида разрешенного использования «для ведения личного подсобного хозяйства» на вид разрешенного использования «для строительства магазина», и предлагает Главе Псковского района на рассмотрение проект распоряжения «Об отказе в изменении вида разрешенного использования земельного участка, принадлежащего на праве собственности «.»». Данное Заключение подписано председателем и секретарем комиссии.

10.01.2014 года, Распоряжением Администрации Псковского района № 6-р, в изменении вида разрешенного использования земельного участка с кадастровым номером 60:18:0196604:56 площадью 3609 кв.м., из категории земель населенных пунктов, местонахождение: Псковская область, Псковский район, сельское поселение «Ядровская волость», д. Череха, принадлежащего на праве собственности «.», зарегистрированному по адресу: Псковская область (….), с вида разрешенного использования «для ведения личного подсобного хозяйства» на вид разрешенного использования «для строительства магазина» отказано.

Исходя из вышеизложенного следует, что единственным основанием для принятия комиссией отрицательного заключения по изменению вида разрешенного использования земельного участка, принадлежащего «.» является Возражение РАЙПО (исх. № 1489 от 31.12.2013 года).

2. Из Заявления «.», поступившего а адрес Псковского УФАС следует, что по его мнению отказ Администрацией Псковского района не мотивирован, в связи с чем он был вынужден обратиться в суд за восстановлением нарушенных прав.

31.03.2014 года Решением Псковского районного суда Псковской области по делу № 2-228/2014 исковые требования «.» удовлетворены.

Распоряжение Администрации Псковского района Псковской области № 6-р от 10.01.2014 года «Об отказе в изменении вида разрешенного использования земельного участка, принадлежащего на праве собственности «.»» признано недействительным.

Из Решения Псковского районного суда Псковской области по делу № 2-228/2014 следует, что оспариваемое «.» Распоряжение Администрации Псковского района от 10.01.2014 года № 6-р не содержит мотивов, по которым ему отказано в изменении вида разрешенного использования земельного участка. При этом в Распоряжении имеется ссылка на Заключение публичных слушаний, состоявшихся 09.01.2014 года.

Из протокола публичных слушаний усматривается, что при обсуждении вопроса изменения вида разрешенного использования земельного участка 09.01.2014 года присутствовали заявитель «.», смежный землепользователь – директор ООО «Гвоздика» «……», а также члены комиссии. В ходе публичных слушаний возражений относительно заявления «.» об изменении вида разрешенного использования от заинтересованных лиц не поступило.

Как усматривается из текста Заключения основанием для отказа в изменении вида разрешенного использования земельного участка послужило Возражение Псковского РАЙПО, поступившее в комиссию 10.01.2014 года.

Допрошенный в судебном заседании первый заместитель Главы Администрации Псковского района Псковской области «.....» показал, что является председателем комиссии Псковского района по рассмотрению вопросов об изменении вида разрешенного использования земельного участка. Показал, что 09.01.2014 года в ходе проведения публичных слушаний по вопросу изменения вида разрешенного использования принадлежащего «.» земельного участка ни от кого из присутствующих заинтересованных лиц возражений не поступило. Однако возглавляемой им комиссией было дано отрицательное заключение по изменению вида разрешенного использования земельного участка «.».

Основанием для дачи такого заключения послужило поступившее в комиссию 10.01.2014 года Возражение Псковского РАЙПО.

Таким образом, в ходе судебного разбирательства судом также подтверждено, что единственным основанием для принятия комиссией отрицательного заключения по изменению вида разрешенного использования земельного участка, принадлежащего «.» является Возражение РАЙПО (исх. № 1489 от 31.12.2013 года).

3. В силу статьи 1 Закона о защите конкуренции 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 (часть 1); его целями 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).

Статья 16 Закона о защите конкуренции устанавливает запрет на ограничивающие конкуренцию соглашения или согласованные действия федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.

Данной нормой в частности запрещаются соглашения между органами местного самоуправления и хозяйствующими субъектами, если такие соглашения приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности к:

ограничению доступа на товарный рынок, выхода из товарного рынка или устранению с него хозяйствующих субъектов.

Согласно пункту 7 статьи 4 Закона о защите конкуренции конкуренция - соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке. На основании пункта 4 данной статьи товарный рынок - сфера обращения товара, который не может быть заменен другим товаром, или взаимозаменяемых товаров, в границах которой (в том числе географических) исходя из экономической, технической или иной возможности либо целесообразности приобретатель может приобрести товар, и такая возможность либо целесообразность отсутствует за ее пределами.

Из Заявления «.», поступившего в адрес Псковского УФАС, следует, что после изменения вида разрешенного использования, на данном земельном участке было запланировано построить «Магазин шаговой доступности», что предполагает осуществление в данном магазине деятельности по розничной торговле.

Потенциальные участники исследуемого рынка, а также иные хозяйствующие субъекты в целях осуществления деятельности на соответствующем товарном рынке приобретают право на оказание услуг по розничной торговле для населения д. Череха и близлежащих районов. Данное обстоятельство порождает наличие между этими субъектами конкурентных отношений.

Продуктовые границы, на которых субъекты, претендующие на оказание услуг по розничной торговле, определены рынком розничной торговли (код ОКВЭД – 52 «Общероссийского классификатора видов экономической деятельности». Эта группировка включает: - перепродажу (продажу без изменения) новых и бывших в употреблении товаров, главным образом широким слоям населения для личного потребления или для домашнего пользования магазинами, универмагами и т.д.

В целях рассмотрения дела № 31/16/14 – АМ, географические границы товарного рынка услуг розничной торговли, определены границами д. Череха на территории Псковского района Псковской области.

В состав хозяйствующих субъектов, действующих на товарном рынке розничной торговли, могут входить хозяйствующие субъекты (независимо от организационно-правовых форм) при выполнении требований правовых актов, регламентирующих деятельность по оказанию услуг по розничной торговле.

Из объяснений Псковского РАЙПО представленных в ходе рассмотрения дела (вх. от 05.06.2014 года № 1931) установлено, что Псковскому РАЙПО в д. Череха Псковского района на праве собственности принадлежит два магазина:

Здание магазина № 22, расположенное по адресу: Псковский район, д. Череха, д. 34-а ;

Здание магазина № 2, расположенное по адресу: Псковский район, д. Череха, д. 34-а.

Наличие на территории д. Череха Псковского района магазинов, принадлежащих на праве собственности Псковскому РАЙПО, может свидетельствовать о заинтересованности Псковского РАЙПО в отсутствии магазинов, которые принадлежат другим хозяйствующим субъектам.

В соответствии с пунктом 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции признаками ограничения конкуренции являются - сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке, отказ хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, от самостоятельных действий на товарном рынке, определение общих условий обращения товара на товарном рынке соглашением между хозяйствующими субъектами или в соответствии с обязательными для исполнения ими указаниями иного лица либо в результате согласования хозяйствующими субъектами, не входящими в одну группу лиц, своих действий на товарном рынке, иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке, а также 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.

Для целей соответствующего правового регулирования, в соответствии с пунктом 18 статьи 4 Закона о защите конкуренции, под соглашением понимается договоренность в письменной форме, содержащаяся в документе или нескольких документах, а также договоренность в устной форме.

Изложенные обстоятельства свидетельствуют о заключении Администрацией Псковского района и Псковским РАЙПО соглашения направленного на ограничение доступа хозяйствующих субъектов на рынок розничной торговли, что подтверждается Возражением Псковского РАЙПО (исх. № 1489 от 31.12.2013 года), Заключением о результатах публичных слушаний, принятым комиссией Администрации Псковского района 10.01.2014 года и Распоряжением Администрации Псковского района Псковской области № 6-р от 10.01.2014 года «Об отказе в изменении вида разрешенного использования земельного участка, принадлежащего на праве собственности «.»», принятым на основании вышеуказанных Возражений и

Заключений.

При этом следует отметить, что Заключение комиссии Администрации Псковского района противоречит мнению, выраженному при проведении публичных слушаний его участниками, поскольку ни одно из заинтересованных лиц не высказывало возражений относительно изменения вида разрешенного использования земельного участка.

Возражение Псковского РАЙПО не было предметом обсуждения в ходе проведения публичных слушаний. Таким образом, принятое на его основе Заключение о результатах публичных слушаний, по мнению Комиссии Псковского УФАС, является незаконным.

18.04.2014 года в адрес Псковского УФАС России от «.» поступило ходатайство (вх. от 18.04.2014 года № 1262) с просьбой отозвать поданную ранее жалобу (Заявление).

В Федеральном законе от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» и Административном регламенте Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации, утвержденным Приказом ФАС России от 25 мая 2012 г. N 339 отсутствует возможность отзыва ранее поданного заявления.

В связи со вступлением в силу Решения Псковского районного суда Псковской области по делу № 2-228/2014 от 31.03.2014 года Администрацией Псковского района принято Распоряжение от 15.05.2014 года № 909-р «Об изменении вида разрешенного использования земельного участка, принадлежащего на праве собственности «.»». Распоряжение Администрации Псковского района Псковской области № 6-р от 10.01.2014 года «Об отказе в изменении вида разрешенного использования земельного участка, принадлежащего на праве собственности «.»» отменено.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 16, 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, частью 1 статьи 48, частью 1 статьи 49 Закона о защите конкуренции, Комиссия Псковского УФАС России

РЕШИЛА:

1. Признать Администрацию Псковского района Псковской области и Псковское РАЙПО нарушившими пункт 4 статьи 16 Закона о защите

конкуренции путем заключения соглашения, что приводит или может привести к ограничению конкуренции, в частности к ограничению доступа на рынок услуг по розничной торговле.

2. Прекратить рассмотрение дела в отношении Администрации Псковского района Псковской области и Псковского РАЙПО в связи с добровольным устранением нарушения антимонопольного законодательства, на основании пункта 1 части 1 статьи 48 Закона о защите конкуренции.

3. Предписание не выдавать.

4. Передать материалы дела № 31/16/14-АМ уполномоченному должностному лицу Псковского УФАС России для возбуждения дела об административном правонарушении в порядке, установленном законодательством РФ об административных правонарушениях.

Председатель Комиссии

Члены Комиссии

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