

Заявитель:

<..>

393760, г. Мичуринск,

ул. Красноармейская, д. 19, кв. 2

Ответчик:

Администрация города Мичуринска
Тамбовской области

393760, г. Мичуринск,

ул. Советская, д.
291

Заинтересованное лицо:

Общество с ограниченной
ответственностью

«Хлеб-Здоровье»

393760, г. Мичуринск,

ул. Полевая, хлебзавод № 2

РЕШЕНИЕ

по делу № А2-2/13 о нарушении антимонопольного законодательства

Резолютивная часть решения оглашена «20» июня 2013 г.

В полном объеме решение изготовлено «3» июля 2013 г.

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

председатель: Гречишникова Е.А. - руководитель управления;

члены:

Колодина Н.Н. - заместитель руководителя управления - начальник отдела контроля размещения государственного заказа и антимонопольного контроля органов власти;

Иванов В.В. - заместитель начальника отдела контроля размещения государственного заказа и антимонопольного контроля органов власти;

Пономарёва И.А. - ведущий специалист - эксперт отдела контроля размещения государственного заказа и антимонопольного контроля органов власти;

Лукина Л.М. - специалист 1 разряда отдела контроля размещения государственного заказа и антимонопольного контроля органов власти,

рассмотрев дело от 05.03.2013 № А2-2/13 по признакам нарушения администрацией города Мичуринска Тамбовской области части 1 статьи 15 и пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции),

У С Т А Н О В И Л А:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Тамбовской области (далее - Тамбовское УФАС России) поступило заявление <...> с жалобой на отказ администрации города Мичуринска Тамбовской области рассмотреть её как претендента на предоставление земельного участка площадью 30 м², расположенного по адресу: Тамбовская область, г. Мичуринск, Привокзальная площадь, в районе дома № 1-а, под установку торгового павильона для торговли продуктами здорового питания после публикации в газете о возможном предоставлении указанного участка (исх. от 07.12.2012, вх. от 11.12.2012 № 12868).

По данному обращению Тамбовское УФАС России возбудило дело в отношении администрации города Мичуринска Тамбовской области по признакам нарушения части 1 статьи 15 и пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Рассмотрение дела неоднократно откладывалось в связи с необходимостью получения дополнительных доказательств.

На рассмотрении дела 20 июня 2013 года присутствовали:

представитель администрации города Мичуринска Тамбовской области - начальник юридического отдела администрации <...>, действующий на основании доверенности;

генеральный директор ООО «Хлеб-Здоровье» <...>.

<...> на рассмотрении дела не явилась. Тамбовское УФАС России предприняло все меры по её уведомлению о времени и месте заседания Комиссии Тамбовского УФАС России по рассмотрению данного дела: направляло документы заказным письмом с уведомлением и телеграмму по адресу, указанному в заявлении <...>. Однако, почтовая корреспонденция не вручена, возвращена в связи с отсутствием адресата и истечением срока хранения.

Представитель администрации города Мичуринска Тамбовской области на рассмотрении дела сообщил, что администрация города не признает нарушения антимонопольного законодательства. Администрация города Мичуринска Тамбовской области не отказывала <...> в предоставлении данного земельного участка, была запрошена необходимая информация с целью выяснения возможности заниматься определенным видом деятельности. Торги на данный земельный участок администрация не проводила, поскольку отсутствуют средства для выполнения землеустроительных работ и формирования земельного участка, что необходимо при проведении торгов. Права и законные интересы претендентов на земельный участок и условия конкуренции не нарушены, поскольку земельный участок до настоящего времени никому не предоставлен.

ООО «Хлеб-Здоровье» сообщило, что в 2012 году Общество обратилось в администрацию города Мичуринска с заявлением о выделении земельного участка площадью 30 м² в районе дома № 1 «а» по ул. Привокзальной площади для установки временного торгового павильона с целью продвижения на рынок продуктов здорового питания. В письменных пояснениях (исх. от 11.06.2013 № 78, вх. от 20.06.2013 № 5200) данное Общество подтвердило заинтересованность в получении этого земельного участка на данный момент, однако присутствующий на заседании генеральный директор ООО «Хлеб-Здоровье» указал, что в настоящее время Общество не заинтересовано в предоставлении рассматриваемого земельного участка.

Комиссия Тамбовского УФАС России в ходе рассмотрения настоящего дела установила следующие обстоятельства.

27 августа 2012 года в администрацию города Мичуринска Тамбовской области обратилось ООО «Хлеб-Здоровье» с просьбой выделить земельный участок площадью 30 м² в районе дома № 1 «а» по улице Привокзальной для размещения торгового павильона (исх. от 21.08.2012 № 125, вх. от 27.08.2012 № 2732).

13 сентября 2012 года администрация города Мичуринска в газете «Мичуринская

жизнь» № 168-169 (2228-2229) опубликовала информацию следующего содержания: *«Администрация города Мичуринска доводит до сведения жителей города, что поступило заявление о выделении земельного участка ориентировочной площадью 30 кв. м по ул. Привокзальной площади, в районе дома № 1 «а», для установки временного торгового павильона - магазин для торговли продуктами здорового питания».*

В ответ на данное публичное объявление <...> письменно обратилась в администрацию города Мичуринска с просьбой выделить обозначенный земельный участок (исх. от 03.10.2012, вх. от 04.10.2012 № 3158), в котором также указала, что *«в случае подачи нескольких заявлений согласна участвовать в аукционе».*

После получения данного обращения администрация города Мичуринска письменно обратилась к <...> (исх. от 02.11.2012 № 2260), сообщив, что её заявление о выделении земельного участка рассмотрено и *«согласно указанному заявлению Вам необходимо подтвердить документально Вашу возможность торговли продуктами здорового питания».*

Затем 28 ноября 2012 года администрация города Мичуринска дополнительно письменно обратилась к <...> (исх. от 28.11.2012 № 4829/010119), указав в письме следующее: *«На Ваше заявление от 04.10.2012 № 3158 о выделении земельного участка ...в дополнение к ответу от 02.11.2012, Вам необходимо в течение 14 дней с момента получения данного уведомления подтвердить документально Вашу возможность торговли продуктами здорового питания».*

<...> считает неправомерными действия администрации города Мичуринска в части отказа в предоставлении испрашиваемого земельного участка и установления требования о документальном подтверждении возможности торговли продуктами здорового питания, поскольку они нарушают её права и законные интересы и необоснованно препятствуют осуществлению предпринимательской деятельности.

Комиссия Тамбовского УФАС России, рассмотрев материалы дела, заслушав стороны и установив фактические обстоятельства, пришла к выводу, что действия администрации города Мичуринска по рассмотрению обращений <...> и ООО «Хлеб-Здоровье» о предоставлении в аренду земельного участка для установки временного торгового павильона нарушают требования части 1 статьи 15 и пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции в силу следующего.

Частью 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, 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), в частности

запрещается:

необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путём установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований (пункт 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции).

Согласно статье 29 Земельного кодекса Российской Федерации установлено, что предоставление гражданам и юридическим лицам земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на основании решения исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления, обладающих правом предоставления соответствующих земельных участков в пределах их компетенции в соответствии со [статьями 9, 10](#) и [11](#) настоящего Кодекса.

Порядок, процедуры и сроки рассмотрения заявлений граждан и юридических лиц о предоставлении земельных участков для различных целей установлены Земельным кодексом РФ. Действующим федеральным законодательством не установлено право органов местного самоуправления по изменению земельного законодательства и принятию иных процедур рассмотрения указанных обращений.

Исходя из положений Земельного кодекса РФ установлено, что исполнительный орган государственной власти и орган местного самоуправления рассматривают возможность или невозможность предоставления земельного участка по обращению граждан и юридических лиц согласно требованиям действующего законодательства. Соответственно, результатом рассмотрения подобного обращения может быть решение названных органов о предоставлении земельного участка на испрашиваемом праве либо отказ в предоставлении земельного участка, иное земельным законодательством не предусмотрено.

Рассматриваемый земельный участок предоставляется для целей, не связанных со строительством, следовательно, к данным отношениям применима статья 34 Земельного кодекса Российской Федерации, которой установлен порядок предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для целей, не связанных со строительством.

Частью 1 статьи 34 Земельного кодекса РФ установлено, что 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.

Администрация города Мичуринска по запросу Тамбовского УФАС России сообщила, что нормативным правовым актом города Мичуринска, регулирующим рассмотрение обращений о предоставлении земельных участков для целей, не связанных со строительством, и применимым в рассматриваемых правоотношениях, является постановление администрации города Мичуринска от 23.03.2012 № 571 «Об утверждении административного регламента по предоставлению муниципальной услуги «предоставление в аренду гражданам и юридическим лицам земельных участков из земель, находящихся в муниципальной собственности, для целей, не связанных со строительством» на территории города Мичуринска» (с последующими изменениями) (далее – Регламент).

Пунктом 2.3 названного Регламента установлено, что результатом предоставления муниципальной услуги являются:

заключение договора аренды земельного участка;

заключение договора купли-продажи земельного участка;

мотивированный отказ в предоставлении земельного участка для целей, не связанных со строительством.

Таким образом, Регламентом, обязательным для применения на территории города Мичуринска, установлен исчерпывающий перечень результатов рассмотрения обращений о предоставлении земельного участка для целей, не связанных со строительством.

В данном случае приведенное положение Регламента нарушено администрацией города Мичуринска, поскольку по результатам рассмотрения обращений двух претендентов на выделение рассматриваемого земельного участка - <...> и ООО «Хлеб-Здоровье» не заключен соответствующий договор аренды земельного участка и не дан мотивированный отказ в предоставлении земельного участка.

Отмеченное бездействие администрации города Мичуринска, выразившееся в несовершении обязательных действий, предусмотренных Земельным кодексом РФ и Регламентом, в части результатов рассмотрения обращений о предоставлении земельного участка для целей, не связанных со строительством, противоречит требованиям антимонопольного законодательства, поскольку двум заявителям создано необоснованное препятствование осуществлению ими планируемой предпринимательской деятельности на испрашиваемом земельном участке.

Пунктом 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции установлен императивный запрет на необоснованное препятствование властными органами осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами.

Согласно требованиям Земельного кодекса Российской Федерации при наличии нескольких заявок на один и тот же земельный участок должны быть

проведены торги, предусмотренные [статьей 38](#) Земельного кодекса Российской Федерации, [статьями 447, 448](#) Гражданского кодекса Российской Федерации.

Пункт 2.8.6 Регламента также обязывает администрацию города при наличии двух и более заявлений на один и тот же земельный участок принимать решение о проведении торгов в установленном порядке. В случае отсутствия других заявлений администрация города по истечении месяца со дня опубликования информации в газете «Мичуринская жизнь» принимает решение о передаче в аренду земельного участка заявителю (пункт 2.8.5 Регламента).

Наличие двух заявлений на один участок является несомненным в рассматриваемых обстоятельствах, однако администрация города Мичуринска не провела обязательные торги на право заключения договора аренды земельного участка.

Целью проведения торгов (конкурсов, аукционов) является привлечение всех заинтересованных лиц и обеспечение им равных возможностей на приобретение земельного участка, а также получение органом местного самоуправления максимальной цены за объект торгов.

Подача нескольких заявок на предоставление одного и того же земельного участка для целей, не связанных со строительством, представляет собой конкуренцию.

Администрация города Мичуринска письменно подтвердила (исх. от 22.03.2013 № 51/06-16, вх. от 25.03.2013, исх. от 19.06.2013 № 06-16/129), что торги на право аренды до настоящего времени не проведены, земельный участок в аренду никому не предоставлен.

Администрация города Мичуринска объясняет непроведение торгов на право аренды вышеуказанного земельного участка тем, что в конце 2012 года в администрации города Мичуринска отсутствовали средства на выполнение кадастровых работ в отношении вышеуказанного земельного участка и на осуществление его государственного кадастрового учета.

Комиссия Тамбовского УФАС России данный довод администрации города Мичуринска Тамбовской области считает необоснованным в силу того, что, во-первых, такое основание отказа от проведения торгов не предусмотрено действующим законодательством, в том числе Регламентом; во-вторых, администрация города Мичуринска не представила доказательств объективной невозможности проведения торгов.

В частности, администрация города не принимала необходимые меры по устранению возникших препятствий, в том числе не обращалась для решения данного вопроса к распорядителю денежных средств муниципального образования и внесения соответствующих изменений в бюджетный акт города Мичуринска. Факт отсутствия каких-либо действий, направленных на решение требуемого вопроса, представитель администрации города Мичуринска на рассмотрении дела подтвердил.

Следует также отметить следующее.

Пунктом 2 статьи 34 Земельного кодекса РФ установлено, что граждане,

заинтересованные в предоставлении или передаче земельных участков в собственность или в аренду из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для целей, не связанных со строительством, подают в письменной или электронной форме с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе сети "Интернет", включая единый портал государственных и муниципальных услуг, заявления в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные [статьей 29](#) настоящего Кодекса. Соответствующее заявление может быть подано через многофункциональный центр.

Пунктом 4 той же статьи установлено, что орган местного самоуправления на основании указанного в [пункте 2](#) настоящей статьи заявления либо обращения исполнительного органа государственной власти, предусмотренного статьей 29 настоящего Кодекса, с учетом зонирования территорий в месячный срок со дня поступления указанных заявления или обращения утверждает и выдает заявителю схему расположения земельного участка на кадастровом плане или кадастровой карте соответствующей территории. Заявитель обеспечивает за свой счет выполнение в отношении земельного участка кадастровых работ и обращается с заявлением об осуществлении государственного кадастрового учета этого земельного участка в порядке, установленном [Федеральным законом](#) "О государственном кадастре недвижимости".

Аналогичный порядок предусмотрен Регламентом в пункте 2.8.3: «Заявитель обеспечивает за свой счет выполнение в отношении земельного участка кадастровых работ и обращается с заявлением об осуществлении государственного кадастрового учета этого земельного участка в порядке, установленном Федеральным законом «О государственном кадастре недвижимости».

Обеспечение подготовки информации о земельном участке, который может быть предоставлен для целей, не связанных со строительством, в газете «Мичуринская жизнь» должно быть осуществлено в двухнедельный срок со дня предоставления заявителем кадастрового паспорта.

Итак, в рассматриваемых обстоятельствах не установлена правовая или иная объективно обусловленная невозможность проведения торгов на право заключения договора аренды земельного участка.

Таким образом, администрация города Мичуринска допустила также бездействие в части непроведения обязательных торгов на право заключения договора аренды земельного участка, чем ограничила доступ к получению хозяйствующими субъектами в пользование земельного участка для размещения временного торгового объекта, следствием чего является создание необоснованного препятствования осуществлению деятельности заявителей (ООО «Хлеб-здоровье» и <...>) и иных возможных претендентов, что также запрещается частью 1 и пунктом 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Кроме того, противоречат требованиям антимонопольного законодательства также действия администрации города Мичуринска в части предъявления требования к <...> о предоставлении дополнительных документов и сведений в подтверждение возможности торговли продуктами здорового питания.

Согласно положениям пунктов 2 и 3 статьи 34 Земельного кодекса РФ граждане и юридические лица, заинтересованные в предоставлении земельного участка, для целей, не связанных со строительством, подают заявления в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, в которых должны быть определены цель использования земельного участка, его предполагаемые размеры и местоположение испрашиваемого земельного участка.

Требование о предоставлении иных документов указанной статьей Земельного кодекса РФ не предусмотрено.

Регламентом также предусмотрен исчерпывающий перечень сведений, указываемых в заявлении о предоставлении земельного участка. Пунктом 2.6.1 Регламента определено следующее: *«В целях получения муниципальной услуги заявителем представляется заявление о приобретении прав на земельный участок по установленной форме (приложение 2 к настоящему административному регламенту)»*. Согласно данной форме заявитель должен указать сведения о себе (для гражданина - фамилия, имя, отчество, контактный телефон, адрес регистрации, адрес фактического проживания, паспортные данные; для юридического лица - полное наименование в соответствии с учредительными документами, юридический и почтовый адреса, контактный телефон, Ф.И.О. руководителя, ИНН), испрашиваемое право (долгосрочная или краткосрочная аренда, собственность), площадь участка, месторасположение, цель использования участка.

Требование о предоставлении каких-либо обязательных документов Регламент не устанавливает.

Дополнительно Комиссия Тамбовского УФАС России отмечает также, что и в газетной публикации о возможном предоставлении земельного участка (газета «Мичуринская жизнь» № 168-169 (2228-2229)) отсутствует указание на необходимость приобщения к заявлению дополнительных сведений и документов, подтверждающих соблюдение предполагаемой цели использования участка (возможность торговли продуктами здорового питания).

Кроме того, содержание и понятие «продукты здорового питания» законодательно не установлены, также нормативно не установлены документы, подтверждающие осуществление одного из видов предпринимательской деятельности - «торговля продуктами здорового питания».

Подытоживая изложенное, Комиссия считает, что администрация города Мичуринска, предъявляя письменные требования к Муравьевой Ю.В. о предоставлении дополнительных документов и сведений в подтверждение возможности торговли продуктами здорового питания (исх. от 02.11.2012 № 2260 и от 28.11.2012 № 4829/010119), допустила нарушение установленного Земельным кодексом РФ и Регламентом порядка подачи заявления о предоставлении земельного участка и его рассмотрения, а значит, создала необоснованное препятствование осуществлению <...> планируемой деятельности, чем нарушила пункт 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Иначе говоря, администрацией города Мичуринска был создан административный барьер, мешающий рассмотрению обращения <...> о выделении земельного участка как претенденту в ответ на публичное предложение

и направленный на неправомерное затягивание принятия администрацией города соответствующего решения.

Традиционно в юридической и экономической литературе под административными барьерами понимаются препятствия, возникающие при организации и осуществлении предпринимательской деятельности у хозяйствующих субъектов, в том числе малого и среднего предпринимательства, создаваемые органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, которые противоречат законодательству Российской Федерации и выражаются в злоупотреблении и превышении своих полномочий.

В случае с рассмотрением обращения <...> администрация города Мичуринска установила административный барьер при попытке входа на соответствующий товарный рынок (торговля продуктами здорового питания в городе Мичуринске) и организации ею предпринимательской деятельности.

Учитывая вышеизложенные фактические и правовые обстоятельства, Комиссия Тамбовского УФАС России приходит к выводу о том, что описанными действиями (бездействием) при рассмотрении заявлений <...> и ООО «Хлеб-Здоровье» о предоставлении земельных участков для целей, не связанных со строительством, администрация города Мичуринска допустила нарушение требований части 1 и пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, поскольку создано необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, и которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на товарном рынке услуг розничной торговли в городе Мичуринске.

В результате рассмотренных действий (бездействия) администрации города Мичуринска нарушены права и законные интересы <...>, ООО «Хлеб-Здоровье» и потенциальных претендентов на вышеназванный земельный участок, которые могли быть выявлены при проведении обязательных торгов на право заключения договора аренды земельного участка.

При рассмотрении дела установлено отсутствие заинтересованности вышеназванных претендентов на предоставление земельного участка площадью 30 м², расположенного по адресу: Тамбовская область, г. Мичуринск, Привокзальная площадь, в районе дома № 1-а, под установку торгового павильона для торговли продуктами здорового питания.

Так, <...> на заседания в ходе рассмотрения данного дела не являлась, подтверждение прежней заинтересованности на предоставление земельного участка в аренду от неё не поступало.

Директор ООО «Хлеб-Здоровье» при рассмотрении дела указал на отсутствие в настоящее время заинтересованности в аренде данного земельного участка.

В связи с установленными обстоятельствами Комиссия приходит к выводу об отсутствии оснований для выдачи предписания о прекращении нарушения

антимонопольного законодательства и совершении действий, направленных на обеспечение условий конкуренции.

Руководствуясь статьёй 23, частью 1 статьи 39, частями 1 - 4 статьи 41, статьи 49, Закона о защите конкуренции, Комиссия

Р Е Ш И Л А:

1. Признать администрацию города Мичуринска Тамбовской области нарушившей часть 1 статьи 15 и пункт 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции в части:

бездействия, выразившегося в непроведении в 2012 году торгов на право аренды земельного участка общей площадью 30 м², расположенного по адресу: Тамбовская область, г. Мичуринск, Привокзальная площадь, в районе дома № 1, под установку временного торгового павильона, при наличии двух претендентов;

создания необоснованного препятствования осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами путем предъявления не предусмотренного законодательством РФ требования о предоставлении излишних документов (подтверждение возможности торговли продуктами здорового питания) при рассмотрении заявления о выделении земельного участка, для целей, не связанных со строительством (под установку временного торгового павильона).

2. Предписание не выдавать.

3. Передать материалы дела уполномоченному должностному лицу Тамбовского УФАС России для рассмотрения вопроса о возбуждении административного производства в отношении виновного должностного лица органа местного самоуправления по статье 14.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Председатель комиссии
Гречишникова

Е.А.

Члены комиссии:

Н.Н. Колодина

В.В. Иванов

И.А. Пономарёва

Л.М. Лукина

Днем принятия решения считается дата его изготовления в полном объеме.

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия в Арбитражный суд Тамбовской области, находящийся по адресу: 392000 г. Тамбов, ул. Пензенская, 67/12.

Исп. Колодина Н.Н.

)8 (4752)71-34-66