

28 июня 2013 года

г. Владивосток

Резолютивная часть решения оглашена 20 июня 2013 г.

В полном объеме решение изготовлено 28 июня 2013 г.

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

рассмотрев дело № 24/08-2013, возбужденное по признакам нарушения администрацией Артемовского городского округа (ул. Кирова, д. 48, г. Артем) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции)

при участии:

от заявителя: ИП Первомайский Г.Н.; представитель по доверенности;

от ответчика - администрации Артемовского городского округа: представитель по доверенности;

от прокуратуры Приморского края: старший прокурор отдела по надзору за исполнением законов в сфере экономики и экологии

УСТАНОВИЛА:

Дело № 24/08-2013 возбуждено по признакам нарушения администрацией Артемовского городского округа Приморского края части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившегося в необоснованном отказе индивидуальному предпринимателю Первомайскому Г.Н. в предоставлении земельного участка в районе ул. Пугачева, д. 30 в г. Артеме для целей, связанных со строительством, и при наличии двух претендентов в непринятии решения о проведении аукциона на право заключения договора аренды указанного земельного участка, которые привели к ограничению конкуренции, а именно к созданию условий (возможности) для преимущественного приобретения ЗАО «Приморский кондитер» в аренду земельного участка для осуществления строительства.

Дело возбуждено на основании поступивших в Приморское УФАС России материалов проверки, проведенной прокуратурой Приморского края по заявлению индивидуального предпринимателя Первомайского Г.Н.

Как следует из этих материалов, индивидуальный предприниматель Первомайский Г.Н. обратился в прокуратуру Приморского края с заявлением о нарушении его прав незаконным отказом администрации Артемовского городского округа в предоставлении земельного участка для строительства объекта по ул. Пугачева, д. 30 в г. Артеме.

Прокуратура Приморского края установила, что в администрацию Артемовского ГО поступили заявления ЗАО «Приморский кондитер» и ИП Первомайского Г.Н. о предоставлении земельного участка в районе ул. Пугачева, д. 30 в г. Артеме для строительства объектов производственного назначения (соответственно, завода кондитерских изделий и объектов складского назначения различного профиля). Решением Комиссии по землепользованию и застройке Артемовского городского округа администрации рекомендовано предоставить земельный участок ЗАО «Приморский кондитер», в предоставлении земельного участка ИП Первомайскому Г.Н. отказано в связи с предоставлением этого земельного участка другому лицу. Усмотрев, при таких обстоятельствах нарушение антимонопольного законодательства, выразившееся в предоставлении ЗАО «Приморский кондитер» преимущества при оформлении права на земельный участок, прокуратура Приморского края направила материалы проверки в Приморское УФАС России для рассмотрения вопроса о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства.

При рассмотрении дела ИП Первомайский Г.Н., повторив доводы, изложенные в заявлении, направленном в прокуратуру Приморского края, указал, что у администрации не имелось законных оснований для отказа в предоставлении ему испрашиваемого земельного участка.

Представитель прокуратуры Приморского края поддержал позицию о нарушении администрацией Артемовского городского округа части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, так как ею созданы преимущества ЗАО «Приморский кондитер» при предоставлении испрашиваемого земельного участка, указал со ссылкой на постановление Президиума ВАС РФ № 4224/10, что при наличии двух претендентов на тот же земельный участок администрация должна была провести торги (аукцион).

Администрация Артемовского городского округа (далее - администрация) не согласилась с вменяемым ей нарушением антимонопольного законодательства, полагает, что действовала в соответствии с установленным нормативными правовыми актами порядком предоставления земельного участка с предварительным согласованием места размещения объекта. В обоснование своей позиции указала, что процедура предоставления земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта не предполагает проведение торгов, лицо, в отношении которого принято решение о предварительном согласовании места размещения объекта, имеет право на предоставление ему выбранного земельного участка в исключительном порядке без проведения торгов, торги не могли быть проведены, так как участок не сформирован. Считает, что основания для проведения торгов не имелось, так как после публикации информационного сообщения о возможном предоставлении земельного участка администрацией не получено ни одного заявления, в том числе и от Первомайского Г.Н.

ЗАО «Приморский кондитер» со ссылкой на ст. 34 Земельного кодекса РФ

письменно пояснило (исх. № 06.12-01/04-10 от 19.06.2013, вх. № 4168 от 20.06.2013), что обществом за свой счет осуществляются кадастровые работы с целью принятия решения о возможности строительства производственного объекта на земельном участке в районе ул. Пугачева, д. 30 в г. Артеме, указанные работы до настоящего времени в полном объеме не произведены, земельный участок не сформирован, на кадастровый учет не поставлен, предметом торгов может быть только сформированный земельный участок.

Комиссия, исследовав материалы дела, оценив доводы лиц, участвующих в деле, установила следующее.

16.04.2012 администрацией Артемовского городского округа получено заявление ЗАО «Приморский кондитер» (исх. № 13-02/20 от 13.04.2012, вх. № 2272 от 16.04.2012) о предоставлении земельного участка в районе ул. Пугачева, д. 30 в г. Артеме для строительства завода кондитерских изделий, общей площадью 6 га.

24.04.2012 в администрацию подано заявление Первомайского Г.Н. (вх. № 2363-П) о предоставлении земельного участка для строительства объектов складского назначения различного профиля в районе ул. Пугачева, д. 30 в г. Артеме.

10.05.2012 Первомайский Г.Н. был уведомлен администрацией об оставлении заявления Первомайского Г.Н. без рассмотрения по причине невозможности рассчитать необходимую площадь земельного участка, так как в заявлении не указаны основные показатели объекта (ответ администрации от 10.05.2012 № 2363-П). Из заявления Первомайского Г.Н. следует, что в заявлении не указана площадь испрашиваемого земельного участка

17.05.2012 Первомайским Г.Н. в администрацию подано повторное заявление (вх. № 2813-п) с указанием предполагаемой площади испрашиваемого земельного участка 7 га.

23.05.2012 заявление ЗАО «Приморский кондитер» в соответствии с постановлением администрации Артемовского городского округа от 31.08.2009 № 992-па (в ред. 21.10.2011 № 1957-па) рассмотрено комиссией по землепользованию и застройке Артемовского городского округа.

Согласно пункту 20 протокола № 5 от 23.05.2012 комиссия рекомендовала администрации предоставить ЗАО «Приморский кондитер» испрашиваемый земельный участок.

Письмом от 18.06.2012 № 2813-П администрация уведомила Первомайского Г.Н. передаче на рассмотрение вопроса о предоставлении ему земельного участка на очередном заседании комиссии по землепользованию и застройке.

Согласно пункту 20 протокола заседания от 20.06.2012 № 6 комиссия рекомендовала администрации отказать Первомайскому Г.Н. в предоставлении испрашиваемого земельного участка.

Письмом от 26.03.2013 № 2813-П/1 администрация отказала Первомайскому Г.Н. в предоставлении испрашиваемого земельного участка в связи с предоставлением земельного участка иному лицу для дальнейшего оформления.

Информационное сообщение о возможном предоставлении земельного участка в районе ул. Пугачева, 30 в г. Артеме администрация разместила 20.11.2012 в газете «Выбор» № 93 (11654), указав целевое назначение для строительства кондитерского завода.

В соответствии с Правилами землепользования и застройки Артемовского городского округа, утвержденными решением Думы Артемовского городского округа от 28.04.2011 № 497, испрашиваемый ЗАО «Приморский кондитер» и Первомайским Г.Н. земельный участок расположен в зоне производственно-коммунальных объектов (ПК-4), в которой разрешено размещение производственных предприятий, объектов складского назначения различного профиля.

По информации, представленной администрацией, акт выбора земельного участка, предоставляемого ЗАО «Приморский кондитер», не оформлялся, решение о предоставлении этого земельного участка не принималось, договор аренды участка не заключался.

Порядок предоставления для строительства земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, регламентирован статьей 30 Земельного кодекса РФ.

Согласно пункту 5 статьи 30 Земельного кодекса РФ предоставление земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта осуществляется в следующем порядке:

- 1) выбор земельного участка и принятие в порядке, установленном [статьей 31](#) настоящего Кодекса, решения о предварительном согласовании места размещения объекта;
- 2) выполнение в отношении земельного участка кадастровых работ, осуществление его государственного кадастрового учета;
- 4) принятие решения о предоставлении земельного участка для строительства в соответствии с правилами, установленными [статьей 32](#) настоящего Кодекса.

Как предусмотрено пунктом 1 статьи 31 Земельного кодекса РФ, гражданин или юридическое лицо, заинтересованные в предоставлении земельного участка для строительства, обращаются в орган местного самоуправления непосредственно либо через многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг с заявлением о выборе земельного участка и предварительном согласовании места размещения объекта. В данном заявлении должны быть указаны назначение объекта, предполагаемое место его размещения, обоснование примерного размера земельного участка, испрашиваемое право на земельный участок. К заявлению могут прилагаться технико-экономическое обоснование проекта строительства или необходимые расчеты.

Согласно пункту 2 статьи 31 Земельного кодекса РФ орган местного самоуправления, получивший заявление лица, заинтересованного в выборе земельного участка под строительство конкретного объекта, обязан обеспечить выбор на основе документов государственного кадастра недвижимости с учетом

экологических, градостроительных и иных условий использования соответствующей территории.

После определения участка, подходящего для строительства объекта, в отношении которого подано заявление, пункт 3 статьи 31 Земельного кодекса РФ обязывает органы местного самоуправления информировать население о возможном или предстоящем предоставлении земельных участков для строительства.

Порядок предоставления земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта в случае, если на данный земельный участок претендует несколько лиц, Земельный кодекс не регулирует. Но вместе с тем, Земельный кодекс РФ не ограничивает право подать заявление о предоставлении того же земельного участка во времени моментом обращения первого из заинтересованных лиц заявлением в орган местного самоуправления и не устанавливает каких-либо критериев приоритета или отбора при множественности претендентов.

Согласно правовой позиции, выраженной в постановлении Президиума ВАС РФ от 14.09.20010 № 4224/10, поскольку участок может быть предоставлен только одному из претендентов, это лицо необходимо определить, что невозможно сделать по правилам выбора земельного участка, предусмотренным статьей 31 Земельного кодекса, и 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 Земельного кодекса РФ.

В силу пункта 4 статьи 30 Земельного кодекса РФ передача земельных участков в аренду без проведения торгов (конкурсов, аукционов) допускается в случае, если имеется только одна заявка.

Проведение торгов соответствует принципу земельного законодательства, закрепленному в пункте 11 статьи 1 Кодекса, предусматривающему сочетание интересов общества и законных интересов граждан. Согласно этому принципу регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком. В противном случае у заинтересованных лиц появляется возможность получить (предоставить) земельный участок, пользующийся спросом, без проведения торгов. Между тем целью проведения торгов 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.

В соответствии с пунктом 4 статьи 38 Земельного кодекса РФ порядок организации и проведения торгов (конкурсов, аукционов) по продаже земельных участков или права на заключение договоров аренды таких земельных участков, определен постановлением Правительства РФ от 11.11.2002 № 808.

Исходя из перечисленных норм, законодателем установлен заявительный порядок предоставления земельных участков для строительства, который не

предусматривает предоставление лицом, заинтересованным в предоставлении земельного участка для строительства, иных документов кроме заявления, содержащего необходимые сведения. Представление технико-экономического обоснования проекта или расчетов не является обязательным, следовательно, эти документы могут предоставляться заявителем по своему усмотрению. Объективно препятствовать предоставлению земельного участка для строительства конкретного объекта могут быть экологические, градостроительные и иные условия использования соответствующей территории. При наличии более одного претендента на земельный участок для строительства проводится аукцион в порядке, установленном постановлением Правительства РФ № 808.

Из материалов дела следует, что на один и тот же земельный участок в администрацию подано два заявления: от ЗАО «Приморский кондитер» и ИП Первомайского Г.Н. Между тем, ИП Первомайскому Г.Н. отказано в предоставлении испрашиваемого земельного участка на основании предоставления этого земельного участка ЗАО «Приморский кондитер» для дальнейшего оформления, при этом заявление ИП Первомайского Г.Н. от 17.05.2012 подано до рассмотрения комиссией по землепользованию и застройке Артемовского городского округа вопроса о предоставлении ЗАО «Приморский кондитер» испрашиваемого участка. То есть на момент рассмотрения комиссией по землепользованию заявления ЗАО «Приморский кондитер» имелся еще один претендент на тот же земельный участок.

Материалами дела подтверждается и не отрицается администрацией, что повторно поданное Первомайским Г.Н. заявление от 17.05.2012 содержало сведения, предусмотренные пунктом 1 статьи 31 Земельного кодекса РФ, разрешенное использование, в целях которого предпринимателем испрашивался земельный участок, соответствовало Правилами землепользования и застройки Артемовского городского округа, следовательно, объективного препятствования в предоставлении ИП Первомайскому Г.Н. земельного участка для строительства объектов складского назначения не имелось.

При таких обстоятельствах и исходя из положений ст. 31 Земельного кодекса РФ, Комиссия признает основание для отказа администрации, выраженного в письме от 26.03.2013 № 2813-П/1, в предоставлении ИП Первомайскому Г.Н. испрашиваемого земельного участка необоснованным.

Вместе с тем, в силу правовой позиции Президиума ВАС РФ по вопросу о предоставлении земельного участка для строительства при множественности (более одного) претендентов на такой земельный участок, отраженной в постановлении № 4224/10, при наличии двух и более заявок на один и тот же земельный участок ни один из претендентов не имеет исключительного (преимущественного) права на приобретение такого земельного участка, предоставление земельного участка возможно только по результатам торгов (аукциона).

Таким образом, администрация неправомерно предоставила преимущество ЗАО «Приморский кондитер» в приобретении в аренду спорного земельного участка для строительства, необоснованно отказав ИП Первомайскому Г.Н. При наличии более одной заявки на земельный участок администрация для обеспечения равных возможностей заявителей в приобретении земельного участка в аренду обязана была принять меры по проведению аукциона (принять решение и

провести аукцион) в порядке, установленном постановлением Правительства РФ от 11.11.2002 № 808.

Комиссией отклоняется довод администрации о том, что процедура предоставления земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта не предполагает проведение торгов, лицо, в отношении которого принято решение о предварительном согласовании места размещения объекта, имеет право на предоставление ему выбранного земельного участка в исключительном порядке без проведения торгов, как не соответствующий принципу земельного законодательства, закрепленному в п. 11 ст. 1 Земельного кодекса РФ, и противоречащий ст. 30 и 31 Земельного кодекса РФ, которые не содержат запрета на проведение торгов (аукциона) при наличии двух и более заявок.

Комиссией также отклоняется довод администрации и ЗАО «Приморский кондитер» о невозможности проведения торгов (аукциона) в связи с тем, что испрашиваемый земельный участок не сформирован, так как необходимость проведения аукциона в связи с наличием более одного претендента на земельный участок предполагает обязанность администрации как организатора торгов провести работы по формированию земельного участка. Администрацией и ЗАО «Приморский кондитер» нормативно не обоснованы причины, препятствующие оформлению администрацией земельного участка для выставления его на аукцион.

Довод администрации об отсутствии основания для проведения аукциона в связи с непоступлением заявок, в том числе и от ИП Первомайского Г.Н. после публикации информационного сообщения о возможном предоставлении земельного участка признается Комиссией несостоятельным в силу следующего.

Публичное информирование о возможном предоставлении конкретного земельного участка под строительство объекта нежилого назначения направлено не только на защиту интересов населения в целом, но и на привлечение интереса всех лиц, заинтересованных в получении того же участка под застройку объектами аналогичного или иного назначения, наличие иных претендентов, ранее подавших заявку, не препятствует подаче ими соответствующего заявления. При этом нормативно не предусмотрена необходимость повторного обращения о предоставлении земельного участка претендентами, подавшими заявки до публикации информационного сообщения.

Согласно части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции органам власти (органам местного самоуправления) 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 силу толкования данной нормы Президиумом ВАС РФ, содержащегося в постановлении от 05.04.2011 № 14686/10, достаточным основанием для вывода о нарушении части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции является создание условий, возможности для наступления последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции.

В тех случаях, когда требуется проведение торгов (конкурса, аукциона) подразумевающих состязательность хозяйствующих субъектов, их непроведение, не может не влиять на конкуренцию, поскольку предоставление имущества без проведения торгов (аукциона) создает необоснованное преимущество в приобретении хозяйствующим субъектом имущества (земельных участков), необходимого для осуществления деятельности на соответствующем товарном рынке, лишает иных хозяйствующих субъектов равной возможности на приобретение этого имущества и приводит или может привести к необоснованному препятствованию осуществлению хозяйствующими субъектами деятельности.

Комиссия, исходя из положений Земельного кодекса, регулирующих предоставление земельных участков для строительства, и фактических обстоятельств дела, приходит к выводу о том, что администрация, необоснованно отказав в предоставлении ИП Первомайскому Г.Н. земельного участка в районе ул. Пугачева, д. 30 в г. Артеме для строительства, необоснованно предоставив преимущество ЗАО «Приморский кондитер» в приобретении того же земельного участка, не проведя торги (аукцион) при наличии более одного претендента на приобретение в аренду указанного земельного участка нарушила часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Комиссия не находит оснований для прекращения рассмотрения дела, предусмотренных частью 1 статьи 48 Закона о защите конкуренции.

В соответствии со статьей 23 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган, установив в действиях органа власти (органа местного самоуправления) нарушение антимонопольного законодательства, выдает обязательное для исполнения предписание о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.

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»,

Р Е Ш И Л А:

1. Признать факт нарушения администрацией Артемовского городского округа Приморского края (ул. Кирова, д. 48 в г. Артеме) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в необоснованном отказе, выраженном в письме от 26.03.2013 № 2813-П/1, в предоставлении гр. Первомайскому Г.Н. земельного участка в районе ул. Пугачева, д. 30 в г. Артеме для целей, связанных со строительством, и при наличии более одного претендента в непринятии решения о проведении аукциона на право заключения договора аренды указанного земельного участка, которые привели к ограничению конкуренции, а именно к необоснованному созданию условий (возможности) преимущественного приобретения ЗАО «Приморский кондитер» в аренду земельного участка для строительства объекта в целях осуществления предпринимательской 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 Артемовского городского округа предписание о прекращении нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», а именно принять следующие меры, направленные на обеспечение конкуренции: в срок до 20 сентября 2013 года провести аукцион на право заключения договора аренды земельного участка, расположенного в районе ул. Пугачева, д. 30 в г. Артеме для целей, связанных со строительством.

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия в Арбитражный суд Приморского края.

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