

РЕШЕНИЕ

по делу № 473-ФАС52-04/13

о нарушении антимонопольного законодательства

13 сентября 2013 года

г. Нижний Новгород

Резолютивная часть решения оглашена 06 сентября 2013 года.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Нижегородской области по рассмотрению дела №473-ФАС52-04/13 о нарушении антимонопольного законодательства (далее – комиссия) в составе:

- Ю.Н. Гребнев
- председатель комиссии, заместитель руководителя управления;
- И.А. Кошелева
- член комиссии, начальник отдела контроля экономической концентрации;
- И.Ю. Давыдочкина
- член комиссии, ведущий специалист-эксперт отдела контроля экономической концентрации, -

с участием:

- Степина В.Ю. – главы администрации рабочего поселка Шатки Шатковского муниципального района Нижегородской области,
- Быковой Т.А. – главы местного самоуправления Шатковского муниципального района Нижегородской области,
- индивидуального предпринимателя Корева О.А.,-

рассмотрев в открытом заседании дело №473-ФАС52-04/13 по признакам нарушения администрацией рабочего поселка Шатки Шатковского муниципального района Нижегородской области части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции», а также по признакам нарушения Шатковским поселковым советом Шатковского муниципального района Нижегородской области части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции»,

установила:

В Нижегородское УФАС России обратился индивидуальный предприниматель Корев О.А. (далее – ИП Корев О.А., Предприниматель, Заявитель) с заявлением на действия администрации рабочего поселка Шатки Шатковского района Нижегородской области (далее – администрация).

В заявлении предприниматель указал, что он в целях строительства на территории рабочего поселка Шатки торгового объекта (магазина) дважды обращался в администрацию с заявлением о выдаче градостроительного плана земельного участка (в виде отдельного документа).

В ответ на первоначальное обращение от 28.11.2012 администрация сообщила о необходимости приведения в соответствие документов о правах на земельный участок; ответа на повторное обращение ИП Корева О.А. от 12.12.2012 не последовало.

Поскольку отсутствие градостроительного плана земельного участка делает невозможным осуществление строительства, ИП Корев О.А. просил антимонопольный орган оценить действия администрации с точки зрения их соответствия антимонопольному законодательству.

15.05.2013 приказом №197 Нижегородское УФАС России возбудило в отношении администрации дело о нарушении антимонопольного законодательства №473-ФАС52-04/13.

В ходе рассмотрения данного дела комиссия установила, что причиной отказа администрации в выдаче градостроительного плана земельного участка явились имеющиеся противоречия в документах в части определения вида разрешенного использования участка: согласно выписке из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним вид разрешенного использования земельного участка определен как «для размещения магазина», однако в соответствии с документами Шатковского поселкового совета Шатковского муниципального района Нижегородской области (далее – Шатковский поселковый совет) вид разрешенного использования земельного участка значится как «для ведения личного подсобного хозяйства».

18.06.2012 Шатковский поселковый совет на основании заявления ИП Корева О.А. решением №8 изменил вид разрешенного использования земельного участка с «для ведения личного подсобного хозяйства» на «для строительства магазина». Указанные изменения зарегистрированы Предпринимателем в Управлении Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии Нижегородской области 04.07.2012. Однако 10.07.2012 Шатковский поселковый совет в инициативном порядке отменил свое решение от 18.06.2012 №8, что фактически означает повторное изменение вида разрешенного использования земельного участка без согласия собственника.

Комиссия Нижегородского УФАС России, усмотрев в приведенных выше действиях Шатковского поселкового совета признаки нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции», определением от 03.07.2013

привлекла данный орган к участию в деле в качестве ответчика.

На заседаниях комиссии представитель администрации рабочего поселка Шатки не согласился с вменяемым нарушением антимонопольного законодательства, аргументируя свою позицию тем, что рассматриваемые действия исполнительного органа местного самоуправления обусловлены лишь наличием противоречий в имеющихся документах. При этом администрация, не выдавая градостроительный план земельного участка, не преследовала целью ущемить интересы Заявителя.

Представитель Шатковского поселкового совета также не согласился с вменяемым нарушением антимонопольного законодательства. Он сообщил комиссии, что при изменении вида использования принадлежащего ИП Корева О.А. земельного участка органами местного самоуправления допущены нарушения действующего законодательства процессуального характера. В частности, процедура публичных слушаний по обозначенному вопросу была инициирована некомпетентным на то органом. Выявив ошибку, Шатковский поселковый совет отменил свое решение от 18.06.2012 как несоответствующее закону. Вместе с тем, у ИП Корева О.А. не имелось препятствий для обращения с заявлением об изменении вида разрешенного использования земельного участка и проведения публичных слушаний по данному вопросу в уполномоченный орган.

ИП Коров О.А. сообщил, что в рассматриваемой ситуации действия администрации рабочего поселка Шатки и Шатковского поселкового совета нарушают его интересы в сфере предпринимательской деятельности, поскольку увеличение сроков строительства торгового объекта приводит к непредвиденной потере денежных средств. По мнению Заявителя, органы местного самоуправления создали препятствия в строительстве нового торгового объекта, тем самым создавая преимущественные условия уже действующим на рынке хозяйствующим субъектам.

Заслушав пояснения лиц, участвующих в деле, исследовав представленные в материалы дела доказательства в их взаимосвязи и достаточности для принятия решения, комиссия Нижегородского УФАС России приходит к следующему.

Земельный кодекс Российской Федерации предусматривает, что земельные участки должны использоваться согласно их целевому назначению, принадлежности в той или иной категории и разрешенному использованию (статьи 1, 7 Земельного кодекса).

В силу части 1 статьи 44 Градостроительного кодекса Российской Федерации в отношении земельного участка, предназначенного для строительства, осуществляется подготовка градостроительного плана; информация о разрешенном использовании земельного участка согласно части 3 статьи 44 Градостроительного кодекса в обязательном порядке указывается в градостроительном плане.

Как следует из частей 1, 7 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации градостроительный план является одним из обязательных документов, направляемых в уполномоченный орган для получения разрешения на строительство; в отсутствии данного документа строительство невозможно.

Установлено, что в мае 2012 года ИП Корев О.А. приобрел в собственность у физических лиц земельный участок, расположенный в рабочем поселке Шатки, ул. 1 Мая, д.97 (кадастровый номер <...> :50:0080007:791); вид разрешенного использования данного земельного участка на момент его приобретения Предпринимателем был определен как «для ведения личного подсобного хозяйства».

04.06.2012 ИП Корев О.А. обратился в администрацию рабочего поселка Шатки с просьбой изменить вид разрешенного использования земельного участка с «для ведения личного подсобного хозяйства» на «для строительства магазина»

В ответ на указанное обращение администрация назначила публичные слушания и создала комиссию для их проведения (распоряжения от 06.06.2012 №№47, 48).

Публичные слушания по вопросу изменения вида разрешенного использования земельного участка, принадлежащего ИП Кореву О.А., проведены 14.06.2012; признаны состоявшимися; протокол публичных слушаний направлен главе местного самоуправления для принятия решения.

18.06.2012 решением главы местного самоуправления рабочего поселка Шатки №8 с учетом результатов публичных слушаний вид разрешенного использования искомого земельного участка изменен соответствующим образом. Указанные изменения зарегистрированы ИП Коревым О.А. в Управлении Федеральной службы государственной регистрации кадастра и картографии по Нижегородской области 04.07.2012.

Между тем 10.07.2012 Шатковский поселковый совет отменил свое решение от 18.06.2012 №8. Как сообщил комиссии Нижегородского УФАС России ИП Корев О.А., он был поставлен в известность о принятом решении, однако каких-либо действий об оспаривании законности такого решения им не предпринято, поскольку, по его мнению, в рассматриваемой ситуации определяющее значение имело свидетельство о государственной регистрации права на землю, выданное Управлением Федеральной службы кадастра и картографии по Нижегородской области, а не решение Шатковского поселкового совета.

В связи с этим, полагая, что вид разрешенного использования земельного участка «для строительства магазина», 28.11.2012 Предприниматель обратился в администрацию рабочего поселка Шатки с просьбой выдать градостроительный план земельного участка.

Между тем администрация градостроительный план не выдала, сообщив ИП Кореву О.А., что «для получения градостроительного плана на земельный участок, расположенный по адресу: Нижегородская область, Шатковский район, рабочий поселок Шатки, ул. 1 Мая, д.97, необходимо привести в соответствие документы о правах».

12.12.2012 ИП Корев О.А. повторно обратился в администрацию рабочего поселка Шатки с той же просьбой, приложил к заявлению, в числе прочего, свидетельство о государственной регистрации права от 04.07.2012 и выписку из единого государственного реестра прав на недвижимое имущество от 28.11.2012.

Ответа на данное обращение Заявителя дано не было.

Частью 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» органам местного самоуправления запрещается принимать акты и (или) совершать действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления действий, в частности запрещается необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующим субъектам.

Между тем оценив установленные выше фактические обстоятельства в контексте правового регулирования возникших отношений, комиссия Нижегородского УФАС России пришла к выводу об отсутствии в действиях администрации рабочего поселка Шатки и в действиях Шатковского поселкового совета нарушений антимонопольного законодательства.

Федеральный [закон](#) «О защите конкуренции» определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе предупреждения и пресечения:

1) монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции;

2) 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, а также государственными внебюджетными фондами, Центральным банком Российской Федерации.

Целями настоящего Федерального [закона](#) являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков.

Согласно [статье 22](#) Федерального закона «О защите конкуренции» антимонопольный орган выполняет следующие функции:

выявляет нарушения антимонопольного законодательства, принимает меры по прекращению нарушения антимонопольного законодательства и привлекает к ответственности за такие нарушения;

предупреждает монополистическую деятельность, недобросовестную конкуренцию, другие нарушения антимонопольного законодательства федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, хозяйствующими субъектами, физическими лицами.

Согласно [статьям 23, 39](#) Федерального закона «О защите конкуренции» антимонопольный орган осуществляет следующие полномочия:

- возбуждает и рассматривает дела о нарушениях антимонопольного законодательства;

- выдает в случаях, указанных в настоящем Федеральном [законе](#), хозяйствующим

субъектам и органам власти обязательные для исполнения предписания.

Как уже указывалось выше, статья 15 Федерального закона «О защите конкуренции» запрещает органам местного самоуправления принимать акты и совершать действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

В то же время приведенной нормой права запреты распространяются, прежде всего, на акты и действия органов власти в сфере публично-правовых отношений в целях предупреждения их негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных (волевых) инструментов.

Согласно [статье 4](#) Федерального закона «О защите конкуренции» под *конкуренцией* понимается 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; а к *признакам ограничения конкуренции* относится 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, а также иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке.

Между тем в рассматриваемой ситуации комиссия антимонопольного органа приходит к выводу о том, что ни администрация рабочего поселка Шатки, ни Шатковский поселковый совет не создавали для ИП Корева О.А. непреодолимых препятствий, устранение которых требует вмешательства антимонопольного органа.

Как усматривается из приведенных выше фактических обстоятельств, органы местного самоуправления, выступая ответчиками по настоящему делу, способствовали ИП Кореву О.А. в выходе на товарный рынок: администрация рабочего поселка Шатки назначила и организовала проведение публичных слушаний, Шатковский поселковый совет принял решение об изменении вида разрешенного использования земельного участка.

При этом комиссия антимонопольного органа находит состоятельным довод представителя Шатковского поселкового совета о том, что причиной отмены решения от 18.06.2012 №8 стала ошибка органов местного самоуправления при проведении публичных слушаний. Действительно, из анализа статьи 14 Устава Шатковского муниципального района Нижегородской области, принятого решением Земского собрания Шатковского района от 28.10.2009 №72, статьи 5 Положения о публичных слушаниях, принятого решением Шатковского поселкового совета от 12.12.2006 №46, следует, что публичные слушания назначаются

Шатковским поселковым советом. Исполнительный орган местного самоуправления не вправе назначить проведение публичных слушаний.

При этом решение Шатковского поселкового совета от 10.07.2012 №10 об отмене ранее принятого решения об изменении вида разрешенного пользования земельного участка доведено до сведения Предпринимателя, который имел возможность своевременно предпринять меры по устранению возникших разногласий.

Также комиссия полагает обоснованным довод представителя администрации рабочего поселка Шатки о том, что мотивом, по которому ИП Корева О.А. не был выдан градостроительный план земельного участка, стало имеющееся противоречие в представленных документах. Иные выводы по данному вопросу, в том числе и заключение, что в данном случае орган местного самоуправления действовал в интересах иных хозяйствующих субъектов и имел намерение ограничить конкуренцию на товарном рынке, из материалов дела не следуют.

Возможное нарушение администрацией рабочего поселка Шатки и Шатковским поселковым советом положений действующего законодательства не свидетельствует одновременно и о нарушении ими положений [Федерального закона «О защите конкуренции»](#). ИП Корева О.А. вправе повторно обратиться с заявлением об изменении вида разрешенного использования земельного участка в компетентный орган; препятствий для этого не имеется, вследствие чего необходимость административного вмешательства в деятельность органов власти, в том числе путем выдачи предписания об устранении нарушений антимонопольного законодательства, отсутствует.

Согласно пункту 2 части 1 статьи 48 Федерального закона «О защите конкуренции» в случае отсутствия нарушения антимонопольного законодательства в рассматриваемых действиях рассмотрение дела подлежит прекращению.

На основании изложенного выше, комиссия, руководствуясь статьями 23, 41, 48 Федерального закона «О защите конкуренции»,

решила:

1. Рассмотрение дела, возбужденного в отношении администрации рабочего поселка Шатки Шатковского муниципального района Нижегородской области по признакам нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» прекратить в связи с отсутствием в рассматриваемых действиях нарушения антимонопольного законодательства.

2. Рассмотрение дела, возбужденного в отношении Шатковского поселкового совета Шатковского муниципального района Нижегородской области по признакам нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» прекратить в связи с отсутствием в рассматриваемых действиях нарушения антимонопольного законодательства.

В соответствии со статьей 52 Федерального закона «О защите конкуренции» настоящее решение может быть обжаловано в Арбитражный суд Нижегородской области в течение трех месяцев со дня его принятия.

Председатель комиссии

Ю.Н. Гребнев

Члены комиссии

И.А. Кошелева

И.Ю.Давыдочкина