

11 января 2016 года

Дело № 74/08-2015

г. Владивосток

Резолютивная часть решения оглашена 28 декабря 2015 г.

В полном объеме решение изготовлено 11 января 2016 г.

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

рассмотрев дело № 74 /08-2015, возбужденное по признакам нарушения Управлением градостроительства и архитектуры администрацией г. Владивостока (далее - УГА, ул. Западная, д. 15, г. Владивосток) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции (далее - Закон о защите конкуренции),

при участии:

от заявителя –

от ответчика – УГА и заинтересованного лица - администрации г. Владивостока: старшего специалиста 1 разряда правового отдела администрации,

от заинтересованного лица – Департамента земельных и имущественных отношений Приморского края (далее - Департамент):

УСТАНОВИЛА:

Дело № 74/08/08-2015 возбуждено по признакам нарушения УГА части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившегося в установлении в письме от 22.07.2014 №11514/20у не предусмотренного статьей 34 ЗК РФ требования об осуществлении предпринимателем Вирченко Л.В. корректировки схемы расположения земельного участка в районе ул. 3-я Поселковая, 9 в г. Владивостоке и предоставлении такой схемы и в отказе, оформленном письмом от 15.08.2014 № 11514/20у, в утверждении и выдаче схемы расположения земельного участка в связи с непредставлением указанного документа (откорректированной схемы), так как указанные действия ограничивают конкуренцию и создают угрозу конкуренции (необоснованно ограничивают возможность приобретения земельного участка, необходимого для осуществления деятельности на соответствующем товарном рынке),

Основанием для возбуждения настоящего дела явилась жалоба индивидуального предпринимателя Вирченко Л.В.

Как следует из жалобы, заявитель (предприниматель) пытался оформить земельный участок площадью 200 кв. м в районе ул. 3-я Поселковая, д. 9 в г. Владивостоке для целей, не связанных со строительством, для размещения объекта бытового обслуживания с 25 апреля 2014 года. УГА по обращению Департамента от 22.05.2014, рассматривая заявление и документы, представленные предпринимателем, в течение 3-х месяцев, приняло 15.08.2014 решение об отказе в утверждении и выдаче схемы расположения земельного участка в связи с тем, что испрашиваемый участок находится в запретной зоне военного городка. Судами по делу № А51-26769/2014 признано, что данное обстоятельство не является препятствием для предоставления земельного участка для размещения временного объекта. На этот же участок претендовала <.....>, которая обратилась в Департамент позже 28.11.2014, испрашиваемые участки налагались друг на друга. Пока предприниматель оспаривал в суде незаконность отказа УГА в утверждении схемы расположения испрашиваемого участка, схема расположения участка, границы которого совпадали с испрашиваемым участком, была утверждена распоряжением от 11.02.2015 <.....>, при этом нахождение участка в запретной зоне не явилось препятствием для утверждения ей схемы. Считает, что УГА предоставлено преимущественное право на оформление земельного участка <.....>, что привело к ограничению конкуренции, которое запрещено частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

УГА считает, что в его действиях нет нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции. В обоснование поясняет, что предпринимателю отказано на основании того, что представленная им схема расположения испрашиваемого участка не соответствовала установленным требованиям, участок полностью расположен в границах запретного района военного объекта, в связи с чем было предложено представить откорректированную схему. Указывает, что письмо от 22.07.2014 № 11514/20у не является документом, свидетельствующим об окончательном рассмотрении обращения Департамента, предпринимателю этим письмом не было отказано в утверждении и выдаче схемы, а всего лишь предложено откорректировать графические документе и представить их в надлежащем виде, соответствующем предъявляемым требованиям. В связи с тем, что предпринимателем не устранены замечания, указанные в письме от 22.07.2014, было принято решение, оформленное письмом от 15.08.2014 № 11514/20у, о возврате документов и невозможности утвердить и выдать схему расположения участка. Ссылается на судебные акты Пятого арбитражного апелляционного суда и АС ДВО по делу № А51-26769/2014, которым отказано предпринимателю в удовлетворении требования о признании незаконным решения УГА от 15.08.2014 № 11514/20у об отказе в утверждении схемы расположения земельного участка, расположенного в районе ул. 3-я Поселковая, д. 9 в г. Владивостоке, так как не усмотрено нарушение прав и законных интересов заявителя по причине наличия двух заявок в отношении одного земельного участка.

Администрация поддержала позицию УГА.

Департамент полагает, что в рассматриваемых действиях УГА не имеется нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, поддерживает позицию УГА и администрации. Указывает, что в связи с отказом УГА в

утверждении схемы расположения земельного участка Департаментом принято решение от 25.08.2014 № 20/28072 о невозможности предоставления в аренду предпринимателю испрашиваемого земельного участка.

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

23.04.2014 через МФЦ предоставления государственных и муниципальных услуг в Приморском крае в Департамент подано заявление индивидуального предпринимателя Вирченко Л.В. о предоставлении в аренду земельного участка площадью 200 кв.м в районе ул. 3-я Поселковая, 9 в г. Владивостоке для целей, не связанных со строительством – для размещения объекта бытового обслуживания в сборно-разборных конструкциях сроком на 5 лет. Заявление получено Департаментом 25.04.2014 вх. № 20-18896.

Письмом от 22.05.2014 исх. № 20/03/02-13 Департамент направил в администрацию обращение об утверждении схемы расположения земельного участка испрашиваемого Вирченко Л.В.

Письмом от 22.07.2014 №11514/20у УГА сообщило предпринимателю Вирченко Л.В. о необходимости представить в течение одного месяца откорректированную схему расположения земельного участка, указав о возвращении представленного ранее комплекта документов в случае невыполнения этого требования. Обосновано это требование тем, что при внесении границ земельного участка в информационную систему обеспечения градостроительной деятельности управления градостроительства и архитектуры администрации города Владивостока было установлено, что испрашиваемый земельный участок полностью расположен в границах запретного района военного объекта «Голдобин» в/ч 63948, в связи с чем, в схеме расположения земельного участка заявителю необходимо отразить информацию о расположении испрашиваемого земельного участка в границах запретного района военного объекта.

12.08.2014 предприниматель направил в УГА заявление, в котором просит приобщить дополнительные документы: откорректированную схему расположения земельного участка, указав что испрашиваемый земельный участок не имеет никакого отношения к запретному району объекта «Голдобин» в/ч 63948, поскольку в топографической съемке, подписанной Управлением градостроительства и архитектуры администрации города Владивостока данные сведения отсутствуют. Дополнительно сообщает, что согласно Приложению № 1 к постановлению Губернатора Приморского края от 07.12.2005 № 217-пг (в редакции Постановления Губернатора Приморского края от 15.10.2012 № 70-пг) запретный район для в/ч 63948 район дислокации мыс. Голдобин установлен в пределах технической территории, а так как испрашиваемый земельный участок находится на расстоянии 9 км от технической территории объекта «Голдобин» в/ч 63948, то соответственно данный земельный участок не имеет отношения к запретному району военного объекта.

Письмом от 15.08.2014 № 11514/20у УГА г. Владивостока отказало ИП Вирченко Л.В. в утверждении и выдаче схемы расположения земельного участка, возвратив комплект документов, обосновав это тем, что откорректированная схема расположения земельного участка, расположенного по адресу: г. Владивосток, в районе ул. 3-я Поселковая, 9, не представлена.

Письмом от 25.08.2014 № 20/03/02-06/28072 Департамент на основании отказа УГА утвердить схему расположения земельного участка отказал предпринимателю Вирченко Л.В. в предоставлении испрашиваемого земельного участка.

Отказ администрации в утверждении схемы расположения земельного участка был оспорен предпринимателем Вирченко Л.В. в судебном порядке. Как следует из судебных актов Пятого арбитражного апелляционного суда (далее-5ААС) и Арбитражного суда Дальневосточного округа (далее-АС ДВО) по делу № А51-26769/2014, принятое УГА решение признано не влияющим на права и законные интересы предпринимателя, поскольку согласно обзорной схеме взаимного расположения земельных участков в районе ул. 3-я Поселковая, 9 земельный участок, испрашиваемый Вирченко Л.В. полностью налагается на участок, схема расположения которого утверждена Жековой П.А., заявление которой было подано после отказа администрацией в утверждении Вирченко Л.В. схемы расположения земельного участка, в связи с чем право на заключение договора аренды земельного участка подлежит выставлению на торги по правилам части 4 статьи 30 Земельного кодекса Российской Федерации. Вместе с тем, судами указано, что нахождение земельного участка в границах запретного района военного объекта не препятствует его формированию для целей, не связанных со строительством. Доводы УГА г. Владивостока об обратном основаны на неверном применении норм материального права.

Распоряжением от 11.02.2015 № 289 УГА утвердило <.....> схему расположения земельного участка на кадастровом плане территории в районе ул. 3-я Поселковая, 7 в г. Владивостоке, границы которого накладываются на границы участка, который испрашивала предприниматель Вирченко Л.В., для размещения стоянки автомобильного транспорта.

17.02.2015 земельный участок поставлен <.....> на кадастровый учет и ему присвоен кадастровый номер <...> :28:030005:4286 (кадастровый паспорт <...> -15-55115).

Часть 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции) запрещает органам власти (государственным органам, органам местного самоуправления, уполномоченным органам) совершать действия (бездействие), принимать акты, которые приводят или могут привести к ограничению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия).

Исходя из данной нормы, состав нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции образуют два обстоятельства в совокупности: действия органа власти (органа местного самоуправления) приводят или могут привести к ограничению конкуренции и такие действия являются незаконными (не основаны на нормах федерального законодательства). Из этого следует, что одним из обязательных условий, позволяющих квалифицировать действия органа власти как нарушающие часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, является незаконность совершения такого действия (бездействия).

Положением об УГА, утвержденным решением Думы г. Владивостока от 03.04.2009 № 259 (в редакции, действовавшей до 30.07.2015), установлено, что УГА является органом администрации г. Владивостока, осуществляющим управление в области

градостроительства и архитектуры, юридическим лицом, утверждает схему расположения земельного участка на кадастровом плане соответствующей территории.

Исходя из этого, УГА является органом местного самоуправления, на который распространяется запрет, установленный частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В соответствии со статьей 2 Федерального закона об организации предоставления государственных и муниципальных услуг (Закон № 210-ФЗ) утверждение и выдача схемы расположения земельного участка для целей, не связанных со строительством, является государственной услугой, предоставление которой органом местного самоуправления предусмотрено федеральным законом – статьей 34 Земельного кодекса в редакции, действовавшей до 01.03.2015

Пунктом 1 части 1 статьи 7 Закона № 210-ФЗ установлено, что органы, предоставляющие государственные услуги, и органы, предоставляющие муниципальные услуги, не вправе требовать от заявителя представления документов и информации или осуществления действий, представление или осуществление которых не предусмотрено нормативными правовыми актами, регулирующими отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг.

Исходя из этого, при предоставлении услуги по утверждению и выдаче схемы расположения земельного участка для целей, не связанных со строительством, администрация не вправе требовать от предпринимателей представления документов и информации или осуществления действий, представление или осуществление которых не предусмотрено статьей 34 Земельного кодекса РФ.

Статьей 34 ЗК РФ и статьей 11 Закона ПК № 90-КЗ предусмотрен заявительный порядок инициирования заинтересованными лицами процедуры предоставления земельных участков для целей, не связанных со строительством. От заявителя (заинтересованного лица) при обращении в уполномоченный орган требуется только подача соответствующего требованиям закона заявления. Предоставление схемы расположения земельного участка, в том числе осуществление заявителем ее корректировки не предусмотрено указанными нормами.

Разработка схемы расположения земельного участка на кадастровом плане или кадастровой карте соответствующей территории является обязанностью органа местного самоуправления. За свой счет заявитель осуществляет выполнение кадастровых работ и постановку участка на кадастровый учет.

Согласно статье 37 Закона о государственном кадастре недвижимости результатом кадастровых работ для представления в орган кадастрового учета заявления о постановке на учет земельного участка является изготовление межевого плана, содержащего сведения, предусмотренные статьей 38 этого закона. Из чего следует, что заявитель за свой счет обеспечивает только изготовление межевого плана (установление границ участка) и постановку этого участка на кадастровый учет после получения схемы расположения земельного участка на кадастровом плане.

В силу сложившегося правового подхода относительно применения статьи 34 Земельного кодекса РФ, отраженного в судебной арбитражной практике, орган местного самоуправления обязан рассмотреть по существу в установленные сроки обращение департамента, составить и утвердить схему расположения испрашиваемого земельного участка на кадастровом плане или кадастровой карте соответствующей территории с учетом зонирования территории, норм отвода земель для конкретных видов деятельности или в соответствии с правилами землепользования и застройки, землеустроительной, градостроительной и проектной документации, в том числе с учетом размещения инженерной и транспортной инфраструктуры объектов саммита АТЭС 2010 года, планов благоустройства территории города, нахождения участков в непосредственной близости от зданий (в том числе жилых многоквартирных домов в соответствии с нормами отвода придомовой территории), строений, сооружений, ни инженерных коммуникациях, красных линиях, местах общего пользования.

Основанием для отказа в утверждении и выдаче схемы расположения земельного участка могут являться резервирование участка для государственных или муниципальных нужд, этот земельный участок уже сформирован для каких-либо целей, участок не свободен от прав третьих лиц, ограничения в использовании, предусмотренные для запретных территорий.

При этом орган местного самоуправления обязан утвердить и выдать схему расположения земельного участка даже в том случае, если границы испрашиваемого участка налагаются на границы другого сформированного участка, что отражается на схеме для принятия в дальнейшем уполномоченным органом окончательного решения о возможности либо невозможности предоставления земельного участка.

Орган местного самоуправления не может также отказать в утверждении и выдаче схемы расположения земельного участка при непредставлении заявителем схемы расположения земельного участка и топографической съемки, так как представление указанных документов не предусмотрено ст. 34 Земельного кодекса РФ.

Судебными актами по делу № А51- 35263/2014 признана незаконность установления требования о предоставлении схемы расположения земельного участка при предоставлении администрацией указанной услуги.

Как следует из материалов, УГА отказано в предоставлении предпринимателю Вирченко Л.В. услуги – в утверждении и выдаче схемы расположения испрашиваемого земельного участка в связи с непредставлением откорректированной, с учетом расположения участка в границах запретного района военного объекта, схемы расположения земельного участка. При этом согласно судебным актам 5ААС и АС ДВО по делу № А51-26769/2014 нахождение земельного участка в границах запретного района военного объекта не препятствует его формированию для целей, не связанных со строительством.

Исходя из правовой позиции, отраженной в судебных актах по делу № А51-35263/2014 и по делу № А51-26769/2014, отказ УГА в предоставлении предпринимателю Вирченко Л.В. услуги – в утверждении и выдаче схемы расположения испрашиваемого земельного участка на основании

непредставления откорректированной, с учетом расположения участка в границах запретного района военного объекта, схемы расположения земельного участка, является незаконным.

Пунктом 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции прямо указано, что 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, является признаком ограничения конкуренции.

Судебными актами Арбитражного суда Приморского края, Пятого арбитражного апелляционного суда и Арбитражного суда Дальневосточного округа по делу № А51-35263/2014 установление администрацией требования о предоставлении схемы расположения земельного участка на кадастровом плане признано несоответствующим части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В связи с этим установление УГА в письме от 22.07.2014 №11514/20у не предусмотренного статьей 34 ЗК РФ требования об осуществлении предпринимателем Вирченко Л.В. корректировки схемы расположения земельного участка и предоставлении такой схемы и отказ УГА, оформленный письмом от 15.08.2014 № 11514/20у, в утверждении и выдаче схемы расположения земельного участка в связи с непредставлением указанного документа ограничивает конкуренцию или создает возможность для наступления последствий в виде ограничения конкуренции (угрозы конкуренции).

Комиссия отклоняет довод УГА и администрации о том, что письмо от 22.07.2014 № 11514/20у не является документов, свидетельствующим об окончательном рассмотрении обращения Департамента, предпринимателю этим письмом не было отказано в утверждении и выдаче схемы, а всего лишь предложено откорректировать графические документы и представить их в надлежащем виде, соответствующем предъявляемым требованиям.

Указанный довод отклоняется, так как Комиссия не рассматривает письмо от 22.07.2014 как документ, которым отказано предпринимателю в предоставлении услуги. Это письмо, содержащее, как указывает УГА, предложение, рассматривается Комиссией как документ, содержащий требование о предоставлении откорректированной схемы, устранении недостатков и замечаний, поскольку неисполнение этого «предложения» влечет правовые последствия в виде отказа в предоставлении услуги, что подтверждается материалами дела.

При таких обстоятельствах Комиссия приходит к выводу о том, что установление УГА в письме от 22.07.2014 №11514/20у не предусмотренного статьей 34 ЗК РФ требования об осуществлении предпринимателем Вирченко Л.В. корректировки схемы расположения земельного участка и предоставлении такой схемы и отказ УГА, оформленный письмом от 15.08.2014 № 11514/20у, в утверждении и выдаче схемы расположения земельного участка в связи с непредставлением указанного документа является нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Дополнительным обстоятельством, свидетельствующим о нарушении УГА части 1

статьи 15 Закона о защите конкуренции, является то, что в результате указанных действий УГА преимущество в оформлении земельного участка, границы которого совпадают с границами испрашиваемого предпринимателем Вирченко Л.В. земельного участка, предоставлено другому хозяйствующему субъекту - <.....>.

Комиссия не находит основания, предусмотренного частью 1 статьи 48 закона о защите конкуренции, для прекращения рассмотрения дела.

Вместе с тем, Комиссия считает невозможным выдать УГА предписание об устранении нарушения антимонопольного законодательства и его последствий путем утверждения и выдачи заявителю схемы расположения земельного участка в связи с его неисполнимостью, так как границы испрашиваемого предпринимателем Вирченко Л.В. земельного участка совпадают с границами земельного участка, оформленному другому лицу - <.....>. При таких обстоятельствах в соответствии с судебными актами по делу № А51-26769/2014 право на заключение договора аренды земельного участка подлежит выставлению на торги, организация и проведение которых относится к полномочиям Департамента.

Руководствуясь частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, статьей 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать факт нарушения Управлением градостроительства и архитектуры администрации г. Владивостока (ул. Западная, д. 15, г. Владивосток) части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившегося в установлении в письме от 22.07.2014 №11514/20у не предусмотренного статьей 34 ЗК РФ требования об осуществлении предпринимателем Вирченко Л.В. корректировки схемы расположения земельного участка в районе ул. 3-я Поселковая, 9 в г. Владивостоке и предоставлении такой схемы и в отказе, оформленном письмом от 15.08.2014 № 11514/20у, в утверждении и выдаче схемы расположения земельного участка в связи с непредставлением указанного документа (откорректированной схемы), так как указанные действия ограничивают конкуренцию и создают угрозу конкуренции (необоснованно ограничивают возможность приобретения земельного участка, необходимого для осуществления деятельности на соответствующем товарном рынке).

2. Оснований для прекращения рассмотрения дела, предусмотренных частью 1 статьи 48 Закона о защите конкуренции, не имеется.

3. Основания для выдачи предписания не имеется.

Председатель Комиссии

члены Комиссии:

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