

РЕШЕНИЕ

ПО ДЕЛУ № 060/01/15-6/2019 О НАРУШЕНИИ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

02 июля 2019 года

г. Псков

Резолютивная часть решения оглашена 18 июня 2019 года.

В полном объеме решение изготовлено 02 июля 2019 года.

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

Председателя Комиссии:

«...» – заместителя руководителя Псковского УФАС-начальник отдела товарных рынков и естественных монополий Псковского УФАС России;

Членов Комиссии:

«...» – начальник отдела контроля закупок, антимонопольного контроля органов власти и рекламы Псковского УФАС России;

«...» – главного специалиста-эксперта отдела контроля закупок, антимонопольного контроля органов власти и рекламы Псковского УФАС России,

рассмотрев дело по признакам нарушения Собранием депутатов Себежского района Псковской области части 1 статьи 15 и пункта 8 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившихся в принятии Решения № 51 от 01.03.2017 года «О внесении изменений и дополнений в решение Собрания депутатов Себежского района от 28.02.2012 № 84 «О порядке, условиях и сроках внесения арендной платы за использование земельных участков, находящихся в муниципальной собственности Себежского района, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, на территории Себежского района и установления значения коэффициента для определения размера арендной платы» (далее-Решение № 51), без учета принципов определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предусмотренных постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 г. N 582, а также создание дискриминационных условий, что приводит или может привести к ограничению конкуренции при осуществлении предпринимательской деятельности на соответствующих товарных рынках

УСТАНОВИЛА:

15.01.2019 года в адрес Псковского УФАС России поступили материалы Прокуратуры Псковской области о нарушении Собранием депутатов Себежского района Псковской области, при принятия Решения № 51 от 01.03.2017 года, принципов определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, утверждённых Постановлением Правительства Российской Федерации от 16.07.2009 г. N 582 (вх. от 15.01.2019 г. № 26-з).

21.02.2019 года Собранию депутатов Себежского района выдано предупреждение о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства (исх. от 21.02.2019 года № 1132/ВВ), со сроком исполнения до 01.04.2019 года (далее – Предупреждение).

В установленный срок предупреждение не исполнено, в письменной позиции (вх. от 28.03.2019 № 614-р) председатель Собрания депутатов Себежского района пояснил, что рассмотрение предупреждения будет рассмотрено на очередной сессии Собрания депутатов Себежского района.

На основании изложенного, в связи с неисполнением предупреждения, издан Приказ Псковского УФАС России от 09.04.2019 года № 62 о возбуждении дела и создании Комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения Собранием депутатов Себежского района части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Рассмотрев все представленные документы, письменные объяснения, заслушав представителей ответчика Комиссия установила:

28.02.2012 года Собранием депутатов Себежского района принято решение № 84 «О порядке, условиях и сроках внесения арендной платы за использование земельных участков, находящихся в муниципальной собственности Себежского района и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена на территории Себежского района и установлении значения коэффициента для определения размера арендной платы» (далее – Решение №84).

01.03.2017 года Собранием депутатов Себежского района Псковской области принято Решение № 51, которым внесены изменения в Решение № 84, в части изменения значения коэффициента, используемого для определения размера арендной платы за использование земельных участков, находящихся в муниципальной собственности Себежского района, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, на территории Себежского района.

В результате внесённых изменений значения коэффициента к кадастровой стоимости для определения размера арендной платы существенно изменился (см. таблицу).

№ п/п	Категория арендаторов,	Земли, расположенные	Земли, расположенные	Земли, расположенные за
-------	------------------------	----------------------	----------------------	-------------------------

	разрешённое использование земельных участков	черте города и посёлков.		сельских населённых пунктах.		чертой населённых пунктов.	
		Коэффициент К(%) к кадастровой стоимости земельного участка.		Коэффициент К(%) к кадастровой стоимости земельного участка.		Коэффициент К(%) к кадастровой стоимости земельного участка.	
		До изменения	После изменения	До изменения	После изменения	До изменения	После изменения
1	Садоводство	0,7	0,4	0,2	0,4	0,5	1,2
2	Огородничество	0,7	50	0,2	20	0,5	1,2
3	Строительство - Эксплуатация	7		30		3,5	
	автозаправочных станций и автостоянок	21	100	90	100	10,5	1100
4	Строительство-эксплуатация-	10					
	нежилых зданий, строений, сооружений, используемых для торговли и общественного питания	30	100				
5	Обеспечение деятельности предприятий и организаций промышленности, потребительской кооперации, строительства, дорожного хозяйства, связи, транспорта и иного назначения	1,7	10	15	10		

Анализ внесенных изменений показывает следующее:

- по виду разрешённого использования земельного участка «огородничество» в черте города и посёлков, показатель значения коэффициента увеличился в 71,4 раза и составляет 50 (К%), аналогичные участки за чертой населённых пунктов имеют коэффициент 1,2(К%).

- по виду разрешённого использования «эксплуатация автозаправочных станций и автостоянок», расположенных за чертой города показатель значения коэффициента увеличился в 104,7 раза и составляет 1100 (К%), а в черте города, посёлков и сельских населённых пунктов – 100 (К%).

Собранием депутатов Себежского района предоставлено экономическое обоснование корректирующих коэффициентов, применяемых для определения размера арендной платы за использование земельных участков.

Согласно данного обоснования, при расчёте коэффициентов учитывался бюджетный интерес – ставки арендной платы призваны обеспечить максимальное поступление в бюджет арендных платежей при одновременно соблюдении экономически справедливого баланса интересов муниципального образования и арендаторов земельных участков.

1. В соответствии с п.1 ст. 607 Гражданского кодекса РФ (далее ГК РФ) в аренду могут быть переданы земельные участки и другие обособленные природные объекты, предприятия и другие имущественные комплексы, здания, сооружения, оборудование, транспортные средства и другие вещи, которые не теряют своих натуральных свойств в процессе их использования (непотребляемые вещи).

Согласно ст. 606, 611 и 614 обязанность арендодателя по отношению к арендатору состоит в предоставлении имущества во временное владение и пользование или во временное пользование, а обязанность арендатора – в своевременном внесении арендной платы.

В силу п. 7 части 1 Земельного кодекса Российской Федерации (далее - ЗК РФ) настоящий Кодекс и изданные в соответствии с ним иные акты земельного законодательства основываются на принципах, в том числе платность использования земли, согласно которому любое использование земли осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Согласно п. 1 ст. 2 ЗК РФ земельное законодательство в соответствии с Конституцией Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

На основании п. 4 ст. 2 ЗК РФ органы местного самоуправления в пределах своих полномочий могут издавать акты, содержащие нормы земельного права.

В соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 15, частям 1 и 4 статьи 7 Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее также - Закон №131-ФЗ) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности муниципального района относятся к вопросам местного значения муниципального района, по которым принимаются муниципальные правовые акты, которые не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, названному федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

Размер арендной платы за пользование земельным участком определяется договором аренды (пункт 4 ст.22 ЗК РФ).

Пунктом 1 ст. 65 ЗК РФ установлено, что формами платы за использование земли являются земельный налог (до введения в действие налога на недвижимость) и арендная плата.

В соответствии с п.1 ст. 39.7. ЗК РФ размер арендной платы за земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, определяется в соответствии с основными принципами определения арендной платы, установленными Правительством Российской Федерации.

Постановлением Правительства РФ от 16.07.2009 года № 582 «Об основных принципах определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и о Правилах определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации» (далее Постановление №582) утверждены основные принципы определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

В соответствии с принципом экономической обоснованности арендная плата устанавливается в размере, соответствующем доходности земельного участка с учетом категории земель, к которой отнесен такой земельный участок, и его разрешенного использования, а также с учетом государственного регулирования тарифов на товары (работы, услуги) организаций, осуществляющих хозяйственную деятельность на таком земельном участке.

Согласно принципу предсказуемости расчета размера арендной платы нормативно правовыми актами органов государственной власти и органов местного самоуправления определяются: порядок расчета арендной платы и случаи, в которых возможен пересмотр размера арендной платы в одностороннем порядке по требованию арендодателя.

Принципом запрета необоснованных предпочтений устанавливается, что порядок расчета размера арендной платы за земельные участки, принадлежащие соответствующему публично-правовому образованию и отнесенные к одной категории земель, используемые или предназначенные для одних и тех же видов деятельности и предоставляемые по одним и тем же основаниям, не должен различаться;

Из правового анализа Постановления №582 следует, что дифференциация ставки арендной платы возможна по критериям, определяющим экономическую характеристику той или иной категории земельных участков. В частности, вышеприведенная норма определяет, что критериями при определении доходности земельного участка являются категория земель и их разрешенное использование.

В соответствии с п.3 ст. 39.7. ЗК РФ порядок определения размера арендной платы за земельные участки, предоставленные в аренду без торгов, государственная собственность на которые не разграничена, устанавливается органом государственной власти субъекта Российской Федерации, порядок определения размера арендной платы за земельные участки, находящиеся в муниципальной

собственности, устанавливается органом местного самоуправления.

Законом Псковской области от 08.04.2008 года №756-ОЗ «О порядке определения размера арендной платы, порядке, условиях и сроках ее внесения за использование земельных участков, находящихся в собственности Псковской области, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, на территории Псковской области» установлено, что размер арендной платы в год, за использование земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, на территории Псковской области, определяется по формуле:

$A_g = K_{Cзy} \times K (\%)$, где:

A_g - размер арендной платы за использование земельных участков в год;

$K_{Cзy}$ - кадастровая стоимость земельного участка - определяется путем умножения удельного показателя кадастровой стоимости земельного участка за 1 кв. метр на площадь земельного участка;

$K (\%)$ - коэффициент, выраженный в процентах, устанавливаемый исходя из разрешенного использования земельного участка в отношении земельных участков, расположенных в границах муниципальных районов, органами местного самоуправления соответствующих муниципальных районов.

Вид разрешенного использования земельного участка является одной из его характеристик как объекта недвижимости. Содержание этого понятия раскрывается в земельном, градостроительном и кадастровом законодательстве.

При кадастровом учете земельного участка вид его разрешенного использования определяется исходя из совокупности всех предъявляемых требований, являясь единым и единообразно понимаемым для всех возможных впоследствии правоотношений.

Фактическое использование земельного участка должно отвечать его разрешенному использованию и сходиться со сведениями, внесенными в кадастр (соответствующие выводы сформулированы в Постановлениях Президиума Высшего Арбитражного суда Российской Федерации от 15.12.2011 №12651/11 и от 29.05.2012 №13016/11).

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированной в Определении от 11 мая 2004 г. №209-О, при отсутствии единых правил орган местного самоуправления обязан осуществлять дифференциацию ставок земельного налога, который имеет сходную с арендной платой правовую природу в силу положений статьи 65 Земельного кодекса Российской Федерации, не произвольно, а в соответствии с экономической оценкой территории и генеральным планом, то есть основываясь на анализе и оценке экономических, природных и иных факторов, влияющих, в том числе на уровень доходности земельного участка по местоположению и зонам различной градостроительной ценности территории.

С учетом схожести правового регулирования, данная позиция применяется и к вопросам установления базовых ставок арендной платы за землю, находящуюся в муниципальной, государственной собственности или в отношении которой

государственная собственность не разграничена.

Соблюдение принципа экономической обоснованности компетентным государственным или муниципальным органом должно быть доказано путем представления соответствующих расчетов (показывающих доходность земельных участков), а также документов, содержащих многофакторный анализ оценочных характеристик земельных участков.

Спорный нормативно-правовой акт принят Собранием депутатов Себежского района Псковской области в пределах компетенции, по установленной форме, с соблюдением процедуры, опубликован в установленном порядке и размещён на официальном сайте МО «Себежский район», вместе с тем, предоставленные документы не содержат финансово-экономического обоснования принятия Решением Собрания депутатов Себежского района Псковской области от 01.03.2017 года № 51 коэффициентов к кадастровой стоимости земельных участков, исходя из доходности земельного участка, с учётом категории земель, к которой отнесён такой земельный участок и его разрешённого использования.

Применяемый Собранием депутатов Себежского района при расчёте коэффициентов принцип учёта бюджетного интереса муниципального образования нарушает основные принципы предусмотренные Постановлением №582.

Несоблюдение принципа экономической обоснованности, в соответствии с которым арендная плата устанавливается в размере, соответствующим доходности земельного участка с учётом категории земель, к которой отнесён такой земельный участок, и его разрешённого использования и принципа необоснованных предпочтений, в соответствии с которым порядок расчёта размера арендной платы за земельные участки, принадлежащие соответствующему публично-правовому образованию и отнесённые к одной категории земель, используемые или предназначенные для одних и тех же видов деятельности и предоставляемые по одним и тем же основаниям не должен различаться, утверждённых Постановлением №582 привели к необоснованному изменению значения коэффициента к кадастровой стоимости для определения размера арендной платы и к установлению различных коэффициентов к кадастровой стоимости для определения размера арендной платы в зависимости от месторасположения участка (город, посёлок, сельский населённый пункт или земли, расположенные за населённым пунктом).

Согласно части 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, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, 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).

Поскольку материалами дела, доказано, что Собранием депутатов Себежского района, что при расчете арендных коэффициентов не учитывались данные об

оценке доходности земельных участков, полученной арендаторами от осуществления коммерческой деятельности на таких участках, о доле арендных платежей совместно с затратами арендаторов, связанными с использованием этих земельных участков, о влиянии размера арендной платы на рентабельность деятельности по эксплуатации земельных участков и фактическую возможность арендаторов уплачивать арендную плату, с учетом установленной ставки, Комиссия приходит к обоснованному выводу о том, что оспариваемый в части нормативный правовой акт противоречит действующему законодательству, а именно абзацу второму Основных принципов определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, утвержденных Постановлением №582.

Таким образом, учитывая совокупность имеющихся доказательств, Комиссия приходит к выводу о наличии в действиях Собрания депутатов Себежского района нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

2. Пунктом 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции запрещается создание органами власти хозяйствующим субъектам дискриминационных условий, которые определяются как условия доступа на товарный рынок, условия производства, обмена, потребления, приобретения, продажи, иной передачи товара, при которых хозяйствующий субъект или несколько хозяйствующих субъектов поставлены в неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим субъектом или другими хозяйствующими субъектами (п. 8 статьи 4 Закона о защите конкуренции).

Одним из основных принципов определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, утвержденных Постановлением №582, является то, что порядок расчета размера арендной платы за земельные участки, отнесенные к одной категории земель, используемые или предназначенные для одних и тех же видов деятельности и предоставляемые по одним и тем же основаниям, не должен различаться.

Нарушение этого принципа может привести к созданию дискриминационных условий в отношении арендаторов, заключивших договоры аренды земельных участков.

Однако в Решении № 51 установлены различные коэффициенты для аналогичных видов разрешенного использования земельных участков, повышающих стоимость аренды земельных участков, для хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на одном рынке оказания услуг, что создает для хозяйствующих субъектов дискриминационные условия деятельности, путем установления повышенных и пониженных коэффициентов для одного и того же вида деятельности, кроме того коэффициенты установлены без соблюдения принципа экономической обоснованности, в соответствии с которым арендная плата устанавливается в размере, соответствующем доходности земельного участка с учетом категории земель, к которой отнесен такой земельный участок.

Комиссия, сравнив коэффициенты арендной платы за земельные участки, в зависимости от вида разрешенного использования и места расположения, установила наличие повышенных и пониженных коэффициентов арендной платы для одного и того же вида деятельности, в зависимости от расположения земельного участка.

Кроме того, представители в ходе рассмотрения дела также не смогли пояснить, почему применялись разные обоснования корректирующих коэффициентов при определении арендной платы за использование земельных участков, в зависимости от его места расположения, кроме как недопущения убытков бюджету.

В результате применения указанных выше коэффициентов вида использования земельного участка (Кв) могут создаваться дискриминационные условия предпринимательской и иной хозяйственной деятельности, которые выражаются в установлении различной платы за аренду земли внутри фактически одного вида ее функционального использования для хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на одном товарном рынке, что противоречит Закону о защите конкуренции и принципу запрета необоснованных предпочтений, предполагающему, что порядок расчета размера арендной платы за земельные участки, отнесенные к одной категории земель, используемые или предназначенные для одних и тех же видов деятельности и предоставляемые по одним и тем же основаниям, не должен различаться.

С учетом изложенных обстоятельств, Комиссия пришла к выводу о том, что обоснование корректирующих коэффициентов в представленной редакции не подтверждает соблюдение принципа дифференциации устанавливаемых коэффициентов для каждой категории земельных участков, указанных в Решении №51, закономерность и единообразность подходов при установлении размеров коэффициентов.

Таким образом, учитывая совокупность имеющихся доказательств, Комиссия приходит к выводу о наличии в действиях Собрания депутатов Себежского района нарушения пункта 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В рамках рассмотрения дела № 060/01/15-6/2019 временной интервал определен периодом с 01 марта 2017 года (дата установления коэффициентов, используемых для определения размера арендной платы) по 18 июня 2019 года (дата оглашения резолютивной части решения).

Продуктовые границы товарного рынка определены рынком услуг по аренде земельных участков с видом разрешенного использования в т.ч. : огородничество; садоводство; обеспечение деятельности предприятий и организаций промышленности, потребительской кооперации, строительства, дорожного хозяйства, связи, транспорта и иного назначения; эксплуатация автозаправочных станций и автостоянок; строительство, эксплуатация нежилых зданий, строений, сооружений, используемых для торговли и общественного питания.

Географические границы товарного рынка: муниципальное образование Себежский район.

Частью 1 статьи 48.1 Закона о защите конкуренции установлено, что перед окончанием рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства при установлении в действиях (бездействии) ответчика по делу нарушения антимонопольного законодательства комиссия принимает заключение об обстоятельствах дела.

Принятым заключением об обстоятельствах дела №2400/ВА от 29.05.2019 года, Псковским УФАС России предложено лицам, участвующим в деле, в соответствии с

частью 5 статьи 48.1 Закона о защите конкуренции представить в Псковское УФАС России пояснения, доказательства и доводы в письменной форме в отношении обстоятельств, изложенных в заключении об обстоятельствах дела, до окончания рассмотрения дела №060/01/15-6/2019 о нарушении антимонопольного законодательства и оглашения резолютивной части решения по нему на заседании комиссии.

В адрес Псковского УФАС России документов и доводов по обстоятельствам, изложенным в заключении об обстоятельствах дела №060/01/15-6/2019, не поступило.

Комиссия Псковского УФАС России по рассмотрению дела №060/01/15-6/2019 о нарушении антимонопольного законодательства, учитывая совокупность имеющихся доказательств, установила в действиях Собрания депутатов Себежского района Псковской области, выразившихся в принятии Решения № 51, нарушение предусмотренное частью 1 статьи 15 и пунктом 8 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», создание дискриминационных условий, поскольку Собранием депутатов спорный правовой акт был принят без учета принципов определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, утверждённых Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 г. №582 .

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

РЕШИЛА:

1. Признать в действиях Собрания депутатов Себежского района Псковской области, выразившихся в принятии Решения № 51 без учета принципов определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, нарушение предусмотренное частью 1 статьи 15 и пунктом 8 части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции».

2. Выдать Собранию депутатов Себежского района Псковской области предписание:

- о прекращении нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, путем внесения изменений в Решение №51, с учетом основных принципов, установленных Постановлением №581, а именно соблюдение принципа экономической обоснованности должно быть доказано путем представления соответствующих расчетов (показывающих доходность земельных участков), а также документов, содержащих многофакторный анализ оценочных характеристик земельных участков;

- о прекращении нарушения пункта 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, путем внесения изменений в Решение № 51, в части приведения коэффициентов К(%), указанных в таблице настоящего решения по делу, в

соответствии с действующим законодательством, а именно размер арендной платы за земельные участки, отнесенные к одной категории земель, используемые или предназначенные для одних и тех же видов деятельности и предоставляемые по одним и тем же основаниям, не должен различаться.

Решение может быть обжаловано в течение трёх месяцев со дня его принятия в арбитражный суд.

Председатель Комиссии:

«...»

Члены Комиссии:

«...»

_____ «...»