Заявитель

Следственное управление Следственного комитета России по Кабардино-Балкарской Республике

360051, КБР, г.о. Нальчик, ул. Ленина, 36

Ответчик

Местная администрация

городского поселения Чегем

361401, КБР, Чегемский район,

г. Чегем, Баксанское шоссе, 8

Заинтересованное лица

РЕШЕНИЕ ПО ДЕЛУ №007/01/15-450/2022

О НАРУШЕНИИ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Резолютивная часть решения оглашена 22 февраля 2023 года

г. Нальчик

Решение изготовлено в полном объеме 13 марта 2023 года

Комиссия Кабардино-Балкарского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председателя:

заместителя руководителя Управления;

Членов Комиссии:

начальника отдела Управления;

главного специалиста-эксперта Управления,

в отсутствие надлежащим образом извещенных заявителя, ответчика и заинтересованного лица,

рассмотрев дело №007/01/15-450/2022, возбужденное в связи с наличием в действиях местной администрации городского поселения Чегем признаков нарушения статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции»,

УСТАНОВИЛА:

В Кабардино-Балкарское УФАС России (далее – Управление) направлены

материалы Следственного отдела по Чегемскому району СУ СК России по КБР на действия местной администрации городского поселения Чегем (ОГРН: 1040700100143, ИНН: 0708006144, далее также – местная администрация).

Как следует из материалов, на основании заявления физлица от 14.09.2021 г. и Постановления местной администрации городского поселения Чегем №975 от 24.09.2021 г. между администрацией городского поселения Чегем и физлицом 24.09.2021 г. был заключен договор купли-продажи земельного участка с кадастровым номером 07:06:1400000:1950 без проведения торгов.

По результатам рассмотрения материалов, усмотрев в действиях местной администрации признаки нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), в соответствии со статьей 39.1 Закона о защите конкуренции Управлением 15.04.2022 г. выдано предупреждение о прекращении местной администрацией действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, путем отмены постановления местной администрации городского поселения Чегем №975 от 24 сентября 2021 года и совершения всех действий, направленных на возврат земельного участка с кадастровым номером 07:08:1400000:1950 в собственность местной администрации городского поселения Чегем.

Согласно предупреждению указанные действия необходимо было осуществить в течение 30 рабочих дней с момента его получения.

Предупреждение получено местной администрацией 27.04.2022 г., следовательно, крайним днем срока выполнения предупреждения надлежит считать 15.06.2022 г.

В Управление сообщений от местной администрации о выполнении предупреждения в установленный срок не поступало. Иных подтверждений выполнения предупреждения не имеется.

В соответствии с частью 8 статьи 39.1 Закон о защите конкуренции в случае невыполнения предупреждения в установленный срок при наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства антимонопольный орган обязан принять решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства в срок, не превышающий десяти рабочих дней со дня истечения срока, установленного для выполнения предупреждения.

На основании изложенного и в соответствии с пунктом 3 части 2 статьи 39 Закона о защите конкуренции издан Приказ Управления Федеральной антимонопольной службы по Кабардино-Балкарской Республике от 28 июня 2022 года №113 «О возбуждении дела и создании Комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства», в связи неисполнением местной администрацией предупреждения от 15.04.2022 г. о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства.

Комиссия Управления, принимая во внимание материалы Следственного отдела по Чегемскому району СУ СК России по КБР, а также доводы лиц, участвующих в деле, пришла к следующим выводам.

На основании части 1 статьи 22 Закона о защите конкуренции к функциям антимонопольных органов относится обеспечение государственного контроля за соблюдением 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, в том числе в сфере использования земли, недр, водных ресурсов и других природных ресурсов.

Нормативные и индивидуальные правовые акты, иные решения лиц, перечисленных в пункте 2 части 1 статьи 1 Закона о защите конкуренции, их действия (бездействие), соглашения и (или) согласованные действия, способные влиять на конкуренцию на товарных рынках, в том числе принятые (совершенные) в связи с реализацией властных полномочий, подлежат антимонопольному контролю в соответствии со статьями 15 и 16 Закона о защите конкуренции.

На основании части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции органам местного самоуправления запрещается принимать акты и 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).

Порядок и особенности предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, регламентируется Земельным кодексом РФ.

Согласно части 1 статьи 39.1 Земельного кодекса РФ земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются, в том числе, на основании договора аренды в случае предоставления земельного участка в аренду.

В соответствии с пунктом 1 статьи 39.6 Земельного кодекса РФ договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается на торгах, проводимых в форме аукциона, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 2 данной статьи.

Договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается без проведения торгов в случае предоставления земельного участка гражданину для сенокошения, выпаса сельскохозяйственных животных, ведения огородничества или земельного участка, расположенного за границами населенного пункта, гражданину для ведения личного подсобного хозяйства (пункт 19 части 2 статьи 39.6 Земельного кодекса РФ).

На основании названных положений Земельного кодекса РФ между местной администрации городского поселения Чегем и физлицом заключен договор аренды земельного участка с кадастровым номером 07:08:1400000:1950 (№68-20 от 03.12.2020 г.) сроком на три года, в целях выпаса сельскохозяйственных животных.

Согласно пункту 2.4 договора на земельном участке запрещено возводить

капитальные строения и сооружения.

Вместе с тем, физлицо обратился в местную администрацию Чегемского района КБР за выдачей разрешения на строительство животноводческой фермы на земельном участке с кадастровым номером 07:08:1400000:1950, на что получил отказ (письмо от 24.03.2021 №551.17/641).

Не согласившись с пунктом 2.4 договора и отказом местной администрации Чегемского района КБР, физлицо обратился в Чегемский районный суд КБР с административным исковым заявлением к местной администрации Чегемского района КБР о признании отказа в выдачи разрешения на строительство незаконным.

По результатам рассмотрения дела №2а-642/2021 Чегемским районным судом КБР решено признать отказ местной администрации Чегемского района КБР незаконным. На местную администрацию Чегемского района КБР возложена обязанность выдать разрешение на строительство животноводческой фермы на земельном участке с кадастровым номером 07:08:1400000:1950.

27.07.2021 г. во исполнение решения суда физлицу выдано разрешение на строительство №07-50800-141-2021. Позже, физлицо возвел на земельном участке здание – животноводческую ферму площадью 25.8 кв.м. (разрешение на ввод в эксплуатацию от 12.08.2021 г. №07-508000-092-2021).

После регистрации права собственности на возведенное здание, физлицо обратился в местную администрацию городского поселения Чегем с заявлением о заключении договора купли-продажи земельного участка с кадастровым номером 07:08:1400000:1950 (вход. №399 от 14.09.2021 г.).

В соответствии с пунктом 1 статьи 39.3 Земельного кодекса РФ продажа земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на торгах, проводимых в форме аукционов, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 2 данной статьи.

В качестве исключения из этого правила согласно пункту 6 части 2 статьи 39.3 Земельного кодекса допускается продажа без проведения торгов земельных участков, на которых расположены здания, сооружения, собственникам таких зданий, сооружений либо помещений в них в случаях, предусмотренных статьей 39.20 Земельного кодекса.

На основании названной статьи Земельного кодекса РФ местной администрацией издано Постановление №975 от 24.09.2021 г. и осуществлены действия по заключению договора купли-продажи земельного участка с кадастровым номером 07:08:1400000:1950 с физлицом без проведения торгов.

По договору купли-продажи от 24.09.2021 г. №14 земельный участок выкуплен физлицом из муниципальной собственности без проведения торгов по основаниям, предусмотренным пунктом 6 части 2 статьи 39.3 и части 1 статьи 39.20 Земельного кодекса РФ, а именно, в связи нахождением в собственности нежилого здания, расположенного на земельном участке.

Таким образом, согласно материалам дела на земельном участке расположено здание, принадлежащее физлицу общей площадью 25.8 кв.м., в то время как

площадь испрашиваемого и предоставленного в собственность земельного участка составила 36405 +/- 1670 кв.м., что в 1411 раз больше расположенного на нем здания.

Согласно статье 271 Гражданского кодекса РФ собственник здания, сооружения или иной недвижимости, находящейся на земельном участке, принадлежащем другому лицу, имеет право пользования предоставленным таким лицом под эту недвижимость земельным участком.

В силу положений статьи 273 Гражданского кодекса РФ при переходе права собственности на здание или сооружение, принадлежавшее собственнику земельного участка, на котором оно находится, к приобретателю здания или сооружения переходит право собственности на земельный участок, занятый зданием или сооружением и необходимый для его использования, если иное не предусмотрено законом.

В соответствии с требованиями статьи 35 Земельного кодекса РФ при переходе права собственности на здание, сооружение, находящиеся на чужом земельном участке, к другому лицу оно приобретает право на использование соответствующей части земельного участка, занятой зданием, сооружением и необходимой для их использования, на тех же условиях и в том же объеме, что и прежний их собственник.

По смыслу статьи 39.20 Земельного кодекса РФ земельные участки могут быть предоставлены в собственность или в аренду только для эксплуатации уже существующих зданий, строений и сооружений.

Из изложенного следует, что при предоставлении в собственность арендуемого им земельного участка без публичных торгов орган государственной власти обязан учитывать потребность в данном земельном участке, исходя из назначения объекта недвижимости, расположенного на участке.

В свою очередь, собственник объектов недвижимости, заявляющий о предоставлении в собственность земельного участка определенной площади должен представить доказательства, подтверждающие, что для эксплуатации находящегося в его собственности здания, необходима именно эта площадь земельного участка.

Какие-либо документы, подтверждающие право физлица на получение без проведения торгов в аренду, а затем в собственность земельного участка площадью 36405 +/- 1670 кв.м. под объект недвижимого имущества, площадь которого составляет 25.8 кв. м. ни администрацией городского поселения, ни физлицом представлены не были.

В материалах дела отсутствует подтверждение того, что местной администрацией было предложено физлицу обосновать испрашиваемую площадь земельного участка.

Местной администрацией не проверено, отвечает ли земельный участок, испрашиваемый физлицом в целях выкупа, требованиям к земельному участку, необходимому для эксплуатации объекта недвижимости, принадлежащего физлицу, в том числе в отношении площади такого участка (статья 39.20 Земельного

кодекса РФ, определение Верховного Суда РФ от 06.03.2017 г. №305-КГ16-16409).

Более того, в ходе рассмотрения дела Комиссией установлено, что земельный участок с кадастровым номером 07:08:1400000:1950 расположен в границах зоны с особыми условиями использования: шестая подзона приаэродромной территории аэродрома Нальчик (реестровый номер 07:00-6.262 от 10.08.2022 г., приказ Южного межрегионального территориального управления воздушного транспорта Федерального агентства воздушного транспорта (Южное МТУ Росавиации) от 12.06.2021 г. №228-П).

Из этого следует, что на земельном участке запрещается размещать объекты, способствующие привлечению и массовому скоплению птиц: звероводческие фермы, скотобойни; подсобные хозяйства (свинарники, коровники, птицефермы, зверофермы, рыбные пруды, рыбосортировочные пункты, птицефабрики, фермы по выращиванию животных, места разведения птиц); места концентрированных выбросов пищевых отходов, свалки пищевых отходов, полигоны твердых бытовых отходов, иные объекты, связанных со складированием, переработкой и сортировкой твердых бытовых отходов; скотомогильники; мусоросжигательные и мусороперерабатывающие заводы; запрещается осуществлять деятельность, способствующую привлечению и массовому скоплению птиц: вспашка и перепахивание сельскохозяйственных полей с зерновыми культурами в дневное время; выпас скота.

По смыслу указанных норм, подлежащих применению с учетом общих положений земельного законодательства, обязывающих собственников земельных участков и лиц, не являющихся собственниками земельных участков, использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением (статья 42 Земельного кодекса), возникновение исключительного права на приобретение земельного участка без проведения торгов зависит от достижения той цели, для которой он предоставлялся лицу.

Предоставление в собственность публичного земельного участка, занятого объектом, для строительства которого участок не предоставлялся, или площадь которого значительно превышает площадь недвижимости с учетом цели ее эксплуатации, может свидетельствовать о выкупе участка в обход установленной законом процедуры приватизации (определения Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 14.12.2021 г. №302-ЭС21-14414, от 13.06.2017 г. №307-КГ16-18929).

Соответственно, предоставление в собственность гражданину арендуемого им земельного участка без публичных торгов в ситуации, когда площадь предоставленного земельного участка существенно превышает площадь расположенного на нем здания при отсутствии потребности в нем, может быть квалифицировано как нарушение требований части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции в той мере, в какой имело место отчуждение имущества публично-правового образования в обход конкурентных процедур (определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 06.03.2017 г. №305-КГ16-16409).

В ходе заседания Комиссии представитель местной администрации городского поселения Чегем пояснил, что, по мнению местной администрации, нарушение законодательства при передачи земельного участка в собственность физлицу

отсутствует, подтверждается данное апелляционным постановлением Верховного суда КБР от 12.07.2022 г. по делу №22К/664/2022, вместе с тем сообщил, что администрацией подан иск в Чегемский районный суд с требованием о расторжении договора купли-продажи земельного участка.

Тем не менее, местной администрации следовало установить, возможно ли образование земельного участка в иных границах и иной площади с соблюдением требований к образуемым или измененным земельным участкам, установленных градостроительным и земельным законодательством, в отношении которого физлицом может быть реализовано его право, предусмотренное статьей 39.20 Земельного кодекса РФ. Однако этого не сделано.

В целях выявления недопущения, ограничения или устранения конкуренции в действиях местной администрации городского поселения Чегем, в соответствии с Приказом ФАС России от 28.04.2010 №220 «Об утверждении Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке» проведен анализ состояния конкуренции на товарном рынке.

Временной интервал исследования товарного рынка определен периодом с 26.11.2020 г. по 24.09.2021 г.

С учетом условий заключенного договора (предмет договора) между местной администрацией городского поселения Чегем и физлицом, а также то, что каждая сделка по продаже недвижимого имущества строго индивидуализирована и наличие иных земельных участков с идентичным видом разрешенного использования не свидетельствуют об идентичности или однородности объектов, продуктовые границы товарного рынка ограничены земельным участком с кадастровым номером 07:08:1400000:1950.

Географические границы товарного рынка: границы территории, на которой осуществляет свои полномочия местная администрация городского поселения Чегем, т.е. границы муниципального образования – местной администрации городского поселения Чегем.

В соответствии с пунктом 7 статьи 4 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.

Земельный участок мог быть предметом аукциона и предоставлен в порядке статей 39.11 и 39.12 Земельного кодекса РФ проводимом по инициативе органа местного самоуправления или граждан и юридических лиц, в случае если земельный участок предоставляется для целей не входящих в перечень ограничений установленных, приказом Южное МТУ Росавиации от 12.06.2021 г. №228-П.

В тех случаях, когда требуется проведение конкурса, подразумевающее состязательность хозяйствующих субъектов, его непроведение, за исключением случаев, допускаемых законом, не может не влиять на конкуренцию, поскольку лишь при публичном объявлении конкурса в установленном порядке могут быть выявлены потенциальные желающие получить товары, работы, услуги, доступ к

соответствующему товарному рынку либо право ведения деятельности на нем (постановления Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 05.04.2011 г. №14686/10, от 11.03.2014 г. №16034/13).

Непроведение торгов лишает потенциальных желающих возможности принять участие в конкурентной борьбе за право доступа к земельному ресурсу, что приводит к ограничению конкуренции.

Вследствие принятия Постановления №975 от 24.09.2021 г. и осуществления действий по заключению договора купли-продажи земельного участка с кадастровым номером 07:06:1400000:1950 с физлицом без проведения торгов, местной администрацией ограничена конкуренция в отношении данного земельного участка.

Таким образом, Комиссией установлен факт нарушения администрацией части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Частью 1 статьи 48.1 Закона о защите конкуренции определено, 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.

Комиссией принято заключение об обстоятельствах дела №007/01/15-450/2022 от 25 января 2023 года. В соответствии с частью 5 статьи 48.1 Закона о защите конкуренции лица, участвующие в деле, вправе представить комиссии пояснения, доказательства и приводить доводы в письменной форме в отношении обстоятельств, изложенных в заключении об обстоятельствах дела, до окончания рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства и оглашения резолютивной части решения по нему на заседании комиссии.

Дополнительных доводов и документов по обстоятельствам, изложенным в заключении об обстоятельствах дела №007/01/15-450/2022, в адрес Управления не поступало.

Согласно пункту 5 части 1 статьи 49 Закона о защите конкуренции Комиссия при принятии решения по делу о нарушении антимонопольного законодательства разрешает вопрос о выдаче предписаний и об их содержании, а также о необходимости осуществления других действий, направленных на устранение и (или) предотвращение нарушения антимонопольного законодательства.

Комиссия не располагает сведениями о совершении местной администрацией действий во исполнение предупреждения Управления от 15.04.2022 г., а именно: об отмене постановления местной администрации городского поселения Чегем №975 от 24 сентября 2021 года и совершения действий, направленных на возврат земельного участка с кадастровым номером 07:06:1400000:1950 в собственность местной администрации городского поселения Чегем.

Руководствуясь частью 1 статьи 15, статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-3.4 статьи 41, частью 1 статьи 49, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать действия местной администрации городского поселения Чегем, выразившиеся в предоставлении земельного участка (кадастровый номер 07:06:1400000:1950, площадь 36405 +/- 1670 кв.м.) в собственность физлицу, площадь которого существенно превышает площадь расположенного на нем здания (кадастровый номер 07:08:1400000:2334, площадь 25.8 кв.м.) при отсутствии потребности в нем, посредством заключения договора купли-продажи от 24 сентября 2021 года №14 без проведения торгов, нарушающими часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

2. Выдать местной администрации городского поселения Чегем предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.

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

Председатель Комиссии

Члены Комиссии