

Решение по делу Исполнительного комитета муниципального образования г. Казани №06-768/2014

Исх. №ДМ-06/1199 от 30.01.2015

Комиссия Татарстанского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: <...>

рассмотрев дело №06-768/2014 по признакам нарушения Исполнительным комитетом муниципального образования г. Казани (420111, Республика Татарстан, г. Казань, ул. Кремлевская, д. 1) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции» в части предоставления земельного участка с кадастровым номером 16:50:010324:320 в порядке предварительного согласования ООО «КамаСтройИнвест» без предварительного извещения о возможности предоставления данного земельного участка, что приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

УСТАНОВИЛА:

В адрес Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан на рассмотрение поступило обращение (№2206/ж от 30.09.2014) по вопросу правомерности действий (бездействия) Исполнительного комитета муниципального образования г. Казани при осуществлении передачи в аренду в порядке предварительного согласования ООО «КамаСтройИнвест» земельного участка с кадастровым номером 16:50:010324:320.

По итогам рассмотрения вышеуказанного обращения Татарстанским УФАС России было возбуждено дело №06-768/2014.

В целях объективного и всестороннего рассмотрения настоящего дела Татарстанским УФАС России в адрес Исполнительного комитета муниципального образования города Казани был направлен запрос информации.

По итогам рассмотрения обращения заявителя, а также, изучив представленные документы, были установлены следующие обстоятельства.

Постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 24.01.2013 года №794 предварительно согласовано выделение ООО «КамаСтройИнвест» земельного участка в аренду для размещения объекта по ул. Космодемьянская.

28.02.2013г. ООО «КамаСтройИнвест» обратилось с письменным заявлением (№3792/КЗИО-ВХ) в адрес МКУ «Комитет земельных и имущественных отношений Исполнительного комитета МО г.Казани» о предоставлении земельного участка с кадастровым номером 16:50:010324:320 для строительства гостиничного комплекса площадью 1915 кв.м. в аренду сроком на 3 года.

02.04.2013г. принято постановление Исполнительного комитета муниципального образования города Казани №3265 «О предоставлении ООО «КамаСтройИнвест» земельного участка по ул. Зои Космодемьянской».

04.09.2013г. между МКУ «Комитет земельных и имущественных отношений Исполнительного комитета МО г.Казани» и ООО «КамаСтройИнвест» заключен договор аренды земельного участка №17025 сроком до 01.04.2016г.

24.06.2014г. в Исполнительный комитет муниципального образования города Казани поступило заявление ООО «КамаСтройИнвест» о разрешении сдачи в залог арендных прав по договору аренды земельного участка от 04.09.2013г. №17025.

05.08.2014г. принято распоряжение Исполнительного комитета муниципального образования города Казани №1976р «О разрешении ООО «КамаСтройИнвест» сдачи в залог права аренды земельного участка по ул. Зои Космодемьянской».

Вместе с тем, Исполнительный комитет муниципального образования г.Казани предоставив вышеуказанный земельный участок ООО «КамаСтройИнвест» в порядке предварительного согласования не проинформировал население о возможном или предстоящем предоставлении такого земельного участка для строительства.

Проверив обоснованность доводов, проанализировав предоставленные документы, Комиссия приходит к следующим выводам.

В силу статьи 8 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

В соответствии с частью 1 статьи 34 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на свободное использование своих способностей, имущества для предпринимательской и иной, не запрещенной законом экономической деятельности.

Согласно части 2 статьи 209 Гражданского кодекса Российской Федерации (Далее - ГК РФ), собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц, в том числе отчуждать свое имущество в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения имуществом, отдавать имущество в залог и обременять его другими способами, распоряжаться им иным образом.

В то же время, частью 3 статьи 212 ГК РФ предусмотрено, что законом могут устанавливаться особенности приобретения и прекращения прав владения, пользования и распоряжения имуществом, в том числе находящимся в государственной собственности.

Таким образом, совершение любых сделок с имуществом, в том числе и передача данного имущества в аренду, безвозмездное пользование хозяйствующим субъектам, должно производиться с соблюдением требований действующего законодательства, включая нормы антимонопольного законодательства.

Вопросы, связанные с порядком предоставления земельных участков для целей,

связанных со строительством, регулируются Земельным кодексом Российской Федерации (Далее - ЗК РФ).

В силу статьи 6 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", статей 11, 22 и 29 ЗК РФ, пункта 10 статьи 3 Федерального закона 25.10.2001 N 137-ФЗ "О введении в действие ЗК РФ" и Постановления Правительства Российской Федерации от 07.08.2002 N 576 "О порядке распоряжения земельными участками, находящимися в государственной собственности, до разграничения государственной собственности на землю" решение вопросов местного значения в области использования и охраны земель, управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности, а также распоряжение землями, находящимися в государственной собственности, до разграничения государственной собственности на землю и их предоставление гражданам и юридическим лицам в аренду относятся к полномочиям органов местного самоуправления.

Предоставление земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта начинается с выбора земельного участка, процедура которого последовательно урегулирована статьей 31 ЗК РФ.

В соответствии с пунктом 1 статьи 31 ЗК РФ гражданин или юридическое лицо, заинтересованные в предоставлении земельного участка для строительства, обращаются в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, определенные статьей 29 ЗК РФ, с заявлением о выборе земельного участка и предварительном согласовании места размещения объекта.

При этом ЗК РФ не ограничивает существование указанного права во времени моментом обращения первого из заинтересованных лиц с заявлением в орган местного самоуправления и не устанавливает каких-либо критериев приоритета или отбора при множественности претендентов.

Однако порядок предоставления земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта в случае, если на данный земельный участок претендуют несколько лиц, ЗК РФ не урегулирован. Поскольку участок можно предоставить только одному из претендентов, это лицо необходимо определить, что невозможно сделать по правилам выбора земельного участка, предусмотренным статьей 31 Кодекса, и в рамках процедуры предоставления земельных участков для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта.

Одним из основных принципов земельного законодательства в соответствии с пунктом 11 части 1 статьи 1 ЗК РФ является сочетание интересов общества и законных интересов граждан, согласно которому регулирование использования и охрана земель осуществляется в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком.

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 повышенным спросом, без проведения торгов.

Между тем целями проведения торгов являются привлечение всех заинтересованных лиц и обеспечение им равных возможностей на приобретение земельного участка, а также получение органом местного самоуправления максимальной цены за объект торгов.

Поэтому в ситуации, когда на испрашиваемый земельный участок подано несколько заявок с предварительным согласованием места размещения объекта, право на заключение договора аренды земельного участка подлежит выставлению на торги по правилам пункта 4 статьи 30 ЗК РФ. Такой способ предоставления земельных участков отвечает принципу сочетания интересов общества и конкретных граждан, закрепленному в пункте 11 статьи 1 ЗК РФ, а также позволяет обеспечить справедливость, публичность, открытость и прозрачность процедуры предоставления земельного участка конкретному лицу.

Проведение торгов в этом случае не противоречит статьям 30 и 31 ЗК РФ, которые не содержат запрета на их проведение при наличии нескольких заявок до принятия решения о предварительном согласовании места размещения объекта. Иной порядок предоставления земельных участков влечет за собой нарушение требований статьи 1 ЗК РФ.

Данный вывод согласуется с правовой позицией, изложенной в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 14.09.2010г. №4224/10.

Процедура выбора земельного участка предусматривает, в том числе, обязанность органов местного самоуправления городских или сельских поселений информировать население о возможном или предстоящем предоставлении земельных участков для строительства.

При этом орган местного самоуправления, получивший заявление лица, заинтересованного в выборе земельного участка под строительство конкретного объекта, обязан обеспечить этот выбор на основе документов государственного кадастра недвижимости с учетом экологических, градостроительных или иных условий использования соответствующей территории.

Необходимая информация о разрешенном использовании земельных участков предоставляется владеющими этой информацией лицами по запросу органа местного самоуправления бесплатно в установленный пунктом 2 статьи 31 ЗК РФ срок.

Таким образом, ЗК РФ исходит из того, что разрешенные условия использования соответствующей территории могут объективно препятствовать предоставлению конкретного земельного участка для размещения объекта определенного назначения, несмотря на то, что они содержатся в неопубликованных для всеобщего сведения документах. После определения участка(ков), подходящих для строительства того объекта, в отношении которого подано заявление, пункт 3 статьи 31 ЗК РФ обязывает органы местного самоуправления городских и сельских поселений информировать население о возможном или предстоящем

предоставлении земельных участков для строительства. По смыслу данного положения оно призвано обеспечить реализацию гражданами в разумный срок принципов участия в решении вопросов, касающихся прав на землю, а также сочетания интересов общества и отдельных граждан (подпункты 4 и 11 пункта 1 статьи 1 ЗК РФ).

Следовательно, публичное информирование направлено не только на защиту интересов населения в целом, но и конкретных лиц, в том числе возможных претендентов на земельный участок. На этой стадии заинтересованными лицами могут быть заявлены возражения против размещения конкретного объекта, а заинтересованными лицами поданы документы на получение того же участка под застройку объектами аналогичного или иного назначения, для чего должен быть определен разумный срок реагирования на соответствующую информацию. Исходя из системного толкования предусмотренных статьей 31 ЗК РФ стадий и условий выбора земельного участка под строительство, акт о выборе земельного участка может быть оформлен конкретному лицу только после предусмотренного законом публичного информирования населения.

Однако, при предоставлении Исполнительным комитетом муниципального образования города Казани земельного участка с предварительным согласованием мест размещения объекта, публичное информирование о предстоящем предоставлении земельного участка не производилось ни в одном печатном издании в том числе, в официальных печатных изданиях «Казанские ведомости» и «Шахри Казан».

При этом Исполнительным комитетом муниципального образования города Казани производится опубликование лишь самого постановления о предварительном согласовании места размещения объекта и акта выбора земельного участка для строительства с предварительным согласованием мест размещения объекта в еженедельнике «Сборник документов и правовых актов муниципального образования города Казани» (Сборник от 07.02.2013 №5 (185)), что является, по существу не информированием населения о возможном или предстоящем предоставлении земельных участков для строительства и заинтересованных лиц – возможных претендентов на земельный участок, а фактическим его предоставлением конкретному хозяйствующему субъекту.

Как было установлено комиссией Татарстанского УФАС России, до принятия постановления Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 24.01.2013 года №794 «О предварительном согласовании ООО «КамаСтройИнвест» места размещения объекта по ул. Космодемьянская», информирование населения и потенциальных лиц, заинтересованных в возможном предоставлении данных земельных участков Исполнительным комитетом муниципального образования города Казани не проводилось.

Таким образом, при предоставлении Исполнительным комитетом муниципального образования города Казани данного земельного участка с предварительным согласованием места размещения объекта для строительства, не соблюдены требования пункта 3 статьи 31 Земельного кодекса Российской Федерации, и тем самым нарушен общий принцип справедливого, открытого и прозрачного предоставления земельных участков, закрепленный в пункте 11 статьи 1 Земельного кодекса Российской Федерации.

Тем самым, Исполнительный Комитет муниципального образования города Казани лишил заинтересованных лиц возможности заявить возражения против размещения конкретного объекта, а потенциально заинтересованных лиц возможности подать документы на получение того же участка под застройку объектами аналогичного или иного назначения.

В соответствии с пунктом 7 статьи 4 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции» конкуренция - 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.

Самостоятельные действия хозяйствующего субъекта не подразумевают предоставления ему органом власти конкурентного преимущества перед иными хозяйствующими субъектами, посредством наделения его имуществом и утверждением тарифов на оказание услуг, предоставляя ему преимущественное местоположение перед другими хозяйствующими субъектами, осуществляющими свою деятельность на том же рынке услуг.

В соответствии с частью 1 статьи 1 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», данный закон определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе предупреждения и пресечения 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.

В соответствии с частью 1 статьи 3 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», закон распространяется на отношения, которые связаны с защитой конкуренции, в том числе с предупреждением и пресечением монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, и в которых участвуют российские юридические лица и иностранные юридические лица, организации, федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные осуществляющие функции указанных органов органы или организации, а также государственные внебюджетные фонды, Центральный банк Российской Федерации, физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели.

В соответствии с частью 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, 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) запрещается установление запретов или введение

ограничений в отношении свободного перемещения товаров в Российской Федерации, иных ограничений прав хозяйствующих субъектов на продажу, покупку, иное приобретение, обмен товаров, создание дискриминационных условий.

Исходя из изложенного, в действиях Исполнительного комитета муниципального образования города Казани установлено нарушение части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», в части предоставления земельного участка с кадастровым номером 16:50:010324:320 в порядке предварительного согласования ООО «КамаСтройИнвест» без предварительного извещения о возможности предоставления таких земельных участков.

Комиссия Татарстанского УФАС России при принятии решения учитывает то обстоятельство, что право аренды земельного участка с кадастровым номером 16:50:010324:320 передано в залог на основании распоряжения Исполнительного комитета муниципального образования города Казани «О разрешении ООО «КамаСтройИнвест» сдачи в залог права аренды земельного участка по ул. Зои Космодемьянской» №1976р от 05.08.2014г.

Вместе с тем, в силу пункта 1 статьи 422 Гражданского кодекса Российской Федерации договор должен соответствовать обязательным для сторон правилам, установленным законом и иными правовыми актами (императивным нормам), действующим в момент его заключения.

Согласно пункту 1 статьи 166 Гражданского кодекса Российской Федерации сделка может быть недействительна по основаниям, установленным настоящим Кодексом, в силу признания ее таковой судом (оспоримая сделка) либо независимо от такого признания (ничтожная сделка).

Сделка, не соответствующая требованиям закона или иных правовых актов, ничтожна, если закон не устанавливает, что такая сделка оспорима, или не предусматривает иных последствий нарушения (статья 168 Гражданского кодекса Российской Федерации).

С учетом вышеизложенного, договор аренды земельного участка №17025 от 04.09.2013г., в силу статьи 168 Гражданского кодекса Российской Федерации является недействительным, поскольку заключен с нарушением процедуры, установленной Земельным кодексом Российской Федерации, что привело к созданию условий для ограничения либо устранения конкуренции.

Пунктами 1, 2 статьи 167 Гражданского кодекса Российской Федерации предусмотрено, что недействительная сделка не влечет юридических последствий, за исключением тех, которые связаны с ее недействительностью, и недействительна с момента ее совершения.

Поскольку, право аренды земельного участка с кадастровым номером 16:50:010324:320 изначально было получено с нарушением действующего законодательства, следовательно, не породило правовых последствий, залог данного права следует юридической судьбе договора аренды – не порождает правовых последствий.

В соответствии со статьями 23, 50 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», по результатам рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства на основании решения по делу комиссия выдает предписание ответчику по делу, в частности о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.

Согласно части 1 статьи 37 Закона о защите конкуренции, за нарушение антимонопольного законодательства должностные лица федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, должностные лица иных осуществляющих функции указанных органов или организаций, а также должностные лица государственных внебюджетных фондов, коммерческие и некоммерческие организации и их должностные лица, физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели, несут ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 37, частями 1-3 статьи 41, части 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать Исполнительный комитет муниципального образования г.Казани нарушившим часть 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», в части предоставления земельного участка с кадастровым номером 16:50:010324:320 в порядке предварительного согласования ООО «КамаСтройИнвест» без предварительного извещения о возможности предоставления таких земельных участков, что привело или могло привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.
2. Выдать Исполнительному комитету муниципального образования г.Казани предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства путем совершения действий, направленных на обеспечение конкуренции, а именно:

2.1. отменить постановление Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 24.01.2013 года №794 «О предварительном согласовании ООО «КамаСтройИнвест» места размещения объекта по ул. Зои Космодемьянской»;

2.2. отменить постановление Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 02.04.2013г. №3265 «О предоставлении ООО «КамаСтройИнвест» земельного участка по ул. Зои Космодемьянской»;

2.3. отменить распоряжение Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 05.08.2014г. №1976-р «О разрешении ООО «КамаСтройИнвест» сдачи в залог права аренды земельного участка по ул. Зои Космодемьянской»;

2.4. принять меры по возврату земельного участка с кадастровым номером 16:50:010324:320 в муниципальную собственность, в том числе освободить от прав третьих лиц;

3. Передать материалы должностному лицу Татарстанского УФАС России для

рассмотрения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении.

4. Основания для принятия иных мер по пресечению и (или) устранению последствий нарушения антимонопольного законодательства отсутствуют.