

РЕШЕНИЕ

по делу № 156-14-а

04.07.2014г.

г. Пермь

Резолютивная часть решения оглашена 20" июня 2014 г.

В полном объеме решение изготовлено "04" июля 2014г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Пермскому краю (далее также - Пермское УФАС России) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председателя Комиссии - <...>., и.о. руководителя управления;

Члены Комиссии: - <...>, ведущий специалист-эксперт отдела контроля органов власти и процедур торгов;

- <...>, ведущий специалист-эксперт отдела контроля органов власти и процедур торгов,

рассмотрев дело № 156-14-а, возбужденное по признакам нарушения Администрацией г. Кудымкара ст. 17 Федерального закона от 26.07.2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося нарушении порядка (процедуры) проведения торгов, установленных ст. 38.1 Земельного кодекса РФ, путем не размещения на официальном сайте торгов www.torgi.gov.ru извещения о проведении аукциона по продаже права аренды земельных участков для строительства многоквартирных домов (Лот 1: Земельные участки: г. Кудымкар ул. Дорожников),

УСТАНОВИЛА:

22.10.2013 г. в Пермское УФАС России поступило заявление ООО «Печатный дом» (вх. № 13780-13) о проверке на соответствие антимонопольному законодательству действий Администрации города Кудымкара (далее также – Администрация) при распоряжении муниципальными земельными участками в целях жилищного строительства.

По мнению заявителя, Администрацией г. Кудымкара при проведении аукциона по продаже права аренды земельных участков по адресу: г. Кудымкар ул. Дорожников для строительства многоквартирных жилых домов нарушены требования ст. 38.1 Земельного кодекса РФ. А именно извещение о проведении аукциона не размещено на официальном сайте www.torgi.gov.ru, что приводит к сужению круга потенциальных участников торгов и нарушает требования ст. 17 Закона о защите конкуренции.

На основании изложенных фактов Пермским УФАС России возбуждено дело 156-14-а по признакам нарушения Администрацией ст. 17 Закона о защите конкуренции.

В ходе рассмотрения данного дела Комиссией Пермского УФАС России было установлено, что в действиях Администрации и участника вышеуказанного аукциона ООО «Строй-Резерв» имеются признаки нарушения ст. 16 Закона о защите конкуренции.

Оценив обстоятельства, изложенные в определении об отложении рассмотрения дела от 27.05.2014 г. исх. № 06938-14, Комиссия привлекла в качестве ответчиков по делу по ст. 16 Закона о защите конкуренции Администрацию и ООО «Строй-Резерв».

На заседании Комиссии Пермского УФАС России по рассмотрению настоящего дела представитель Администрации признал факт ведения органом местного самоуправления и ООО «Строй-Резерв» согласованных действий и представил в подтверждение сказанному письменные объяснения.

Представители заявителя на рассмотрение дела не явились, направили в материалы дела письменную правовую позицию.

ООО «Строй-Резерв» на заседание Комиссии представителя не направило, письменных пояснений не представило, уведомлено надлежащим образом.

Изучив представленные документы и информацию, выслушав доводы сторон, Комиссия пришла к следующим выводам.

1. 09.08.2013 г. между Администрацией г. Кудымкара и ООО «Строй-Резерв» заключен договор аренды №37/13 двух земельных участков по адресу: г. Кудымкар, ул. Дорожников в целях жилищного строительства.

В соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее – Закон о местном самоуправлении) распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности, в т.ч. земельными участками, является вопросом местного значения городского округа.

Порядок предоставления земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, в т.ч. для жилищного строительства, регламентируется ст.30, ч.2. ст.30.1 Земельного кодекса РФ.

В соответствии с ч. 2 ст. 30.1 Земельного кодекса РФ продажа земельных участков,

находящихся в государственной или муниципальной собственности, для жилищного строительства или продажа права на заключение договоров аренды земельных участков для жилищного строительства осуществляется на аукционах. Правила проведения аукциона определены в ст. 38.1 Земельного кодекса РФ.

В соответствии с ч. 9 ст. 38.1 ЗК РФ извещение о проведении аукциона размещается на официальном сайте Российской Федерации в сети "Интернет" для размещения информации о проведении торгов, определенном Правительством Российской Федерации, не менее чем за тридцать дней до дня проведения аукциона. Постановлением Правительства РФ от 10 сентября 2012 г. N 909 официальным сайтом для размещения информации о проведении аукционов по продаже земельного участка из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, либо права на заключение договоров аренды такого земельного участка для жилищного строительства является сайт www.torgi.gov.ru.

В силу ст. 17 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» при проведении торгов, запроса котировок запрещаются действия, которые приводят или могут привести к ограничению конкуренции.

Под конкуренцией в силу п. 7 ст. 4 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.

В данном случае конкуренция предполагает возможность равного доступа всех заинтересованных лиц к получению прав на муниципальные земельные участки, в т.ч. путем подачи заявки на участие в торгах.

Таким образом, действующее законодательство РФ гарантирует всем заинтересованным лицам право равного доступа к информации о торгах. И для обеспечения этого равного доступа, организатор торгов обязан разместить информацию о проведении аукциона по продаже права на заключение договоров аренды земельных участков для жилищного строительства на официальном сайте.

Между тем, согласно имеющихся в материалах настоящего дела документов, при проведении аукциона по продаже права аренды земельных участков для строительства многоквартирных жилых домов, расположенных по адресу: г. Кудымкар, ул. Дорожников указанные нормы законодательства Администрацией г. Кудымкара соблюдены не были.

13.06.2013г. Администрацией г. Кудымкара принято решение о проведении указанного аукциона. Извещение о проведении аукциона 20.06.2013 г. опубликовано в «Кудымкарской городской газете», а также на сайте Администрации г. Кудымкара.

Однако в нарушение требований ч. 9 ст. 38.1 Земельного кодекса РФ указанное извещение не размещено на официальном сайте www.torgi.gov.ru

Неразмещение Администрацией извещения о проведении торгов на официальном сайте www.torgi.gov.ru свидетельствует о необеспечении равного доступа всех

заинтересованных лиц к информации о торгах и приводит к необоснованному сужению круга потенциальных участников торгов.

Таким образом, в действиях Администрации имеется факт нарушения ст. 17 Закона о защите конкуренции, путем нарушения процедуры предоставления земельных участков для жилищного строительства, установленной ст. 38.1 Земельного кодекса РФ.

2. Представитель Администрации на рассмотрении дела признал факт нарушения ст. 17 Закона о защите конкуренции и пояснил, что целью принятия Администрацией решения о проведении аукциона по продаже права аренды земельных участков для строительства многоквартирных жилых домов, расположенных по адресу: г. Кудымкар, ул. Дорожников, в т.ч. не размещения информации о его проведении на официальном сайте, было обеспечить единственному участнику аукциона - ООО «Строй –Резерв» возможность исполнения обязательств, взятых на себя по заключенному с Администрацией муниципальному контракту на приобретение жилых помещений в многоквартирных домах для нужд муниципального образования для переселения граждан.

Пояснил, что на момент объявления аукциона на земельных участках, являющихся предметом торгов, Обществом уже осуществлялось строительство многоквартирных жилых домов в целях выполнения условий указанного контракта, в отсутствие оформленных прав на землю и разрешения на строительство.

Комиссией Пермского УФАС России установлено, что Муниципальный контракт №1 на приобретение жилых помещений в многоквартирных домах для нужд муниципального образования для переселения граждан заключен между Администрацией и Обществом 27.03.2013 г. путем «прямого заключения», без проведения конкурентных процедур.

Из анализа условий данного контракта следует, что Исполнитель (Продавец) в срок до 01.12.2013 г. обязуется передать в собственность муниципального образования жилые помещения, расположенные в многоквартирных домах, введенных Продавцом в качестве застройщика в эксплуатацию не ранее 2011-2012 г.г.

Антимонопольным органом учтено, что на момент заключения указанного контракта действующее законодательство позволяло заключать такие контракты на приобретение жилых помещений органами местного самоуправления без проведения конкурентных процедур. Тем не менее, необходимо учитывать, что органы местного самоуправления, в силу их особого правового статуса, при заключении таких контрактов и выборе Исполнителя («Поставщика») в целях эффективного расходования бюджетных средств должны выбирать такого Исполнителя, который предложит наилучшие условия исполнения контракта, например наличие введенных в эксплуатацию жилых помещений, срок исполнения обязательств или характеристики жилых помещений, то есть мотивировать свой выбор.

В данном случае, как следует из материалов настоящего дела, на момент марта 2013 г.) «в наличии» у ООО «Строй-Резерв» не имелось жилых помещений, расположенных в многоквартирных домах, введенных Продавцом в качестве

застройщика в эксплуатацию. Следовательно, на момент заключения контракта Общество фактически не могло исполнить его условия, о чем, согласно пояснениям Администрации, было известно обеим сторонам договора. В связи с чем, остается неясным выбор Администрации в качестве исполнителя по контракту именно Общества «Строй-Резерв».

Более того, необходимо отметить, что предмет настоящего контракта в нарушение требований ст. 432 Гражданского кодекса РФ не согласован. В соответствии с указанной нормой ГК РФ договор считается заключенным, если между сторонами, в требуемой в подлежащих случаях форме, достигнуто соглашение по всем существенным условиям договора, в т.ч. о предмете договора.

Для соблюдения требований указанной нормы Администрация и Общество при формировании предмета контракта должны были учитывать все обстоятельства, в т.ч. и тот факт, что на момент заключения контракта в Общества не имелось построенных и введенных им в эксплуатацию жилых домов. То есть стороны должны были в первую очередь предусмотреть характеристики многоквартирных домов, в состав которых входят «продаваемые» жилые помещения, условия и сроки их строительства, характеристики земельных участков, на которых многоквартирные дома будут построены и введены в эксплуатацию Обществом. Однако п. 1.1 контракта «предмет договора» содержит указание только лишь на площади и количество передаваемых Продавцом жилых помещений.

Таким образом, с учетом изложенного, сторонами при заключении данного контракта не было достигнуто соглашение о предмете договора, что нарушает требования ст. 432 Гражданского кодекса РФ. Тем не менее, несмотря на нарушение норм Гражданского законодательства РФ, контракт сторонами был подписан.

Из представленных в материалы дела пояснений Администрации, а также публикации в СМИ г. Кудымкара установлено, что строительство многоквартирных домов на земельных участках по адресу: г. Кудымкар, ул. Дорожников было начато Обществом в июне 2013 года в отсутствие разрешения на строительство.

В то же время 13.06.2013г. Администрацией г. Кудымкара принимается решение о проведении аукциона на право заключения договора аренды данных земельных участков в целях жилищного строительства. Согласно положениям аукционной документации, а также извещения о проведении аукциона предметом торгов выступают 2 земельных участка по ул. Дорожников, цель использования – строительство многоквартирных жилых домов (одноэтажных), срок аренды до 01.01.2014 г.

В соответствии со ст. 38 Земельного кодекса РФ предметом торгов (конкурсов, аукционов) может быть сформированный в соответствии с подпунктом 1 пункта 4 статьи 30 настоящего Кодекса земельный участок с установленными границами или право на заключение договора аренды такого земельного участка.

При этом согласно п. 4 ст. 30 Земельного кодекса РФ предоставление земельного участка для строительства без предварительного согласования места размещения объекта осуществляется в следующем порядке:

- проведение работ по формированию земельного участка:

выполнение в отношении земельного участка в соответствии с требованиями, установленными Федеральным законом от 24 июля 2007 года N 221-ФЗ "О государственном кадастре недвижимости" (далее - Федеральный закон "О государственном кадастре недвижимости"), работ, в результате которых обеспечивается подготовка документов, содержащих необходимые для осуществления государственного кадастрового учета сведения о таком земельном участке (далее - кадастровые работы), осуществление государственного кадастрового учета такого земельного участка;

определение разрешенного использования земельного участка;

определение технических условий подключения (технологического присоединения) объектов к сетям инженерно-технического обеспечения и платы за подключение (технологическое присоединение) объектов к сетям инженерно-технического обеспечения (далее - плата за подключение (технологическое присоединение));

(в ред. Федеральных законов от 29.12.2004 N 191-ФЗ, от 30.12.2012 N 318-ФЗ)

- принятие решения о проведении торгов (конкурсов, аукционов) или предоставлении земельных участков без проведения торгов (конкурсов, аукционов);

- публикация сообщения о проведении торгов (конкурсов, аукционов) или приеме заявлений о предоставлении земельных участков без проведения торгов (конкурсов, аукционов);

В силу ст. 38.1 Земельного кодекса РФ извещение о проведении аукциона, документация об аукционе должны содержать сведения о предмете аукциона, в том числе о местоположении, о площади, о границах, об обременениях земельного участка, об ограничениях его использования, о кадастровом номере, о разрешенном использовании земельного участка, о параметрах разрешенного строительства объекта капитального строительства, о технических условиях подключения (технологического присоединения) такого объекта к сетям инженерно-технического обеспечения и об информации о плате за подключение (технологическое присоединение).

Анализ вышеизложенных норм позволяет сделать вывод, что для подготовки аукционной документации и формирования предмета аукциона, Администрацией проводились все вышеуказанные мероприятия по формированию земельных участков по ул. Дорожников и постановке их на кадастровый учет, по определению основных характеристик земельных участков, наличия или отсутствия обременений и т.д., что предполагает выезд в место расположения земельных участков и их осмотр.

Следовательно, с момента принятия решения о проведении аукциона - 13.06.2013 г. Администрация, как организатор торгов и орган, уполномоченный в области использования и распоряжения земель на территории г. Кудымкара, в т.ч. на выдачу разрешений на строительство, осуществляла все указанные предшествующие объявлению аукциона действия по подготовке аукционной документации.

С учетом изложенного, на момент размещения извещения о проведении аукциона

– 26.06.2013 г. Администрация не могла не знать, что на земельных участках, выступающих предметом аукциона, осуществляется незаконное строительство Обществом «Строй-резерв». Однако Администрацией не было принято мер, направленных «прекращение» незаконных действий Общества по строительству домов на указанных земельных участках, например направления соответствующего заявления в правоохранительные органы. Более того, извещение о проведении аукциона не содержит информации о каких-либо обременениях земельных участков или о том, что на земельных участках уже ведется строительство.

Таким образом, Администрация, зная, что на земельных участках по ул. Дорожников Обществом ведется незаконное строительство, умышленно скрывает этот факт при формировании аукционной документации и извещения о проведении торгов и заранее предполагала предоставить земельные участки именно Обществу «Строй-Резерв». Косвенным подтверждением умысла Администрации также служит не размещение информации о проведении аукциона на официальном сайте, так как факт недоступности информации о торгах широкому кругу лиц приводит к увеличению вероятности победы ООО «Строй-Резерв» в данном аукционе.

Действия ООО «Строй-Резерв», а именно факт начала строительства домов на указанных земельных участках в июне 2013 года, за 3 месяца до получения разрешения на строительство, которое было получено лишь 18.09.2013 г., свидетельствуют о том, что Общество предполагало, что в последствии права на земельные участки по адресу: г. Кудымкар, ул. Дорожников ему будут Администрацией предоставлены.

Помимо прочего заинтересованность Общества в получении прав на данные земельные участки подтверждается действиями по подаче заявки на участие в данном аукционе, при осуществлении Обществом на момент объявления и проведения аукциона строительства домов на указанных земельных участках, о чем было известно Администрации. В связи с чем, можно сделать вывод, что действия Общества по подаче заявке на участие в данном аукционе имели формальный характер, так как преследовали цель – легализовать права на земельные участки, на которых Обществом уже велись работы по строительству домов.

Оценив вышеуказанные действия Администрации и Общества в совокупности, Комиссия приходит к выводу, что указанный аукцион инициирован и организован Администрацией с целью закрепить за ООО «Строй-Резерв» права на земельные участки, на которых Обществом с июня 2013 года (до момента объявления аукциона) осуществлялось строительство домов, в отсутствие оформленных прав на землю и разрешение на строительство. Действия Администрации по организации аукциона, участие Общества в данном аукционе, при осуществлении Обществом строительства на указанных земельных участках, которое было начато задолго до проведения аукциона, объединены единой целью - обеспечить выполнение Обществом обязательств, взятых на себя в рамках муниципального контракта от 27.03.2013 г.

Между тем, в силу ст. ст. 16 Закона о защите конкуренции запрещаются соглашения между органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, и

хозяйствующими субъектами либо осуществление этими органами и организациями согласованных действий, если такие соглашения или такое осуществление согласованных действий приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

В рассматриваемом случае конкуренция выражается в соперничестве хозяйствующих субъектов за право равного доступа к получению прав на недвижимое имущество, находящееся в муниципальной собственности, в т.ч. на земельные участки для жилищного строительства.

Следовательно, для соблюдения требований ст. 16 Закона о защите конкуренции при организации данного аукциона по продаже права аренды земельных участков для жилищного строительства Администрации надлежало создать всем соперничающим субъектам равные условия участия в аукционе, путем соблюдения требований действующего законодательства при формировании предмета торгов и размещении извещения о проведении торгов, а также не допуска осуществления ООО «Строй-Резерв» незаконного строительства домов на земельных участках, являющихся предметом торгов, в отсутствие оформленных прав на землю, до момента проведения торгов.

Комиссия Пермского УФАС России отмечает, что согласованность действий Администрации и ООО «Строй-Резерв» может быть установлена и при отсутствии документального подтверждения наличия договоренности об их совершении. Вывод о наличии одного из условий, подлежащих установлению для признания действий согласованными, а именно о совершении таких действий было заранее известно каждому из хозяйствующих субъектов, - может быть сделан исходя из фактических обстоятельств их совершения. Например, о согласованности действий, в числе прочих обстоятельств, может свидетельствовать тот факт, что они совершены различными участниками правоотношений относительно единообразно и синхронно при отсутствии на то объективных причин. Подтверждать отсутствие нарушения в виде согласованных действий могут, в том числе доказательства наличия объективных причин собственного поведения и (или) отсутствие обусловленности его действий действиями иных лиц (Постановление Пленума ВАС РФ от 30.06.2008 N 30).

Из анализа установленных обстоятельств дела, письменных пояснений Администрации и иных представленных в материалы дела документов и сведений, следует что Администрацией и ООО «Строй-Резерв» совершались согласованные действия, направленные на создание ООО «Строй-Резерв» преимуществ осуществления деятельности, а именно на создание условий для исполнения ООО «Строй-Резерв» обязательств по заключенному с Администрацией муниципальному контракту на приобретение жилых помещений в целях переселения граждан от 27.03.2013 г., направленные на ограничение конкуренции на рынке операций с недвижимым имуществом в границах г. Кудымкара, к которым в частности относится:

- осуществление ООО «Строй-Резерв» строительства многоквартирных жилых домов на земельных участках по адресу: г. Кудымкар, ул. Дорожников, в отсутствие оформленных прав на землю и разрешения на строительство с июня 2013 года до момента объявления аукциона, а также во время его проведения;
- организация Администрацией аукциона по продаже права аренды земельных

участков для строительства многоквартирных жилых домов по адресу: г. Кудымкар ул. Дорожников, на которых на момент его объявления ООО «Строй-Резерв» осуществлялось незаконное строительство многоквартирных жилых домов;

- формальное участие ООО «Строй-Резерв» в данном аукционе, имеющее своей целью закрепление прав на земельные участки, на которых на момент проведения аукциона Обществом уже осуществлялось строительство.

Таким образом, фактические обстоятельства настоящего дела свидетельствуют о совершении ответчиками согласованных действий, направленных на ограничение конкуренции на рынке операций с недвижимым имуществом в границах г. Кудымкара и предоставление преимуществ осуществления деятельности ООО «Строй-Резерв», а именно обеспечение ООО «Строй-Резерв» условий для исполнения обязательств по заключенному с Администрацией муниципальному контракту на приобретение жилых помещений в целях переселения граждан от 27.03.2013 г., путем организации Администрацией аукциона по продаже права аренды земельных участков для жилищного строительства, расположенных по адресу: г. Кудымкар, ул. Дорожников, на которых на момент объявления аукциона Обществом уже велось строительство многоквартирных жилых домов, и последующего предоставления данных земельных участков в аренду ООО «Строй-Резерв», что является нарушением ст. 16 Закона о защите конкуренции.

На основании изложенного, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать факт нарушения Администрацией г. Кудымкара и ООО «Строй-Резерв» ст. 16 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», что выразилось в ведении согласованных действий между собой, направленных на создание ООО «Строй-Резерв» преимуществ осуществления деятельности, а именно на создание условий для исполнения ООО «Строй-Резерв» обязательств по заключенному с Администрацией муниципальному контракту на приобретение жилых помещений в целях переселения граждан от 27.03.2013 г., путем:

- организации Администрацией аукциона по продаже права аренды земельных участков для строительства многоквартирных жилых домов по адресу: г. Кудымкар ул. Дорожников, на которых на момент его объявления (июнь 2013 года) ООО «Строй-Резерв» осуществлялось строительство многоквартирных жилых домов в отсутствие оформленных прав на земельные участки (разрешения на строительство), и последующего предоставления данных земельных участков ООО «Строй-Резерв»;

- осуществления ООО «Строй-Резерв» строительства многоквартирных жилых домов на земельных участках по адресу: г. Кудымкар, ул. Дорожников, в отсутствие оформленных прав на землю и разрешения на строительство с июня 2013 года до момента объявления аукциона, а также во время его проведения,

- формального участия ООО «Строй-Резерв» в данном аукционе, имеющего своей целью закрепление прав на земельные участки, на которых на момент проведения аукциона ООО «Строй-Резерв» уже осуществлялось строительство,

заранее известных каждому из них, результаты, которых соответствуют интересу сторон – ограничить конкуренцию на рынке операций с недвижимым имуществом в границах г. Кудымкара.

2. Выдать предписание об устранении нарушения ст. 16 Федерального закона от 26.07.2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции»