

Решение по делу о нарушении
антимонопольного законодательства

Администрация Тоншаевского
муниципального округа
Нижегородской области <...>

РЕШЕНИЕ

по делу № 052/01/16-2516/2021

г. Нижний Новгород

Резолютивная часть решения оглашена: 22 декабря 2021 года

В полном объеме решение изготовлено: 24 декабря 2021 года

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по
Нижегородской области (далее – Нижегородское УФАС России) по
рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в
составе:

Председатель
Комиссии:

<...>

- заместитель руководителя Управления;

Члены
Комиссии:

начальник отдела контроля органов

<...>

главный специалист отдела контроля органов
государственной власти;

<...>

ведущий специалист-эксперт отдела контроля
органов государственной власти;

рассмотрев дело № 052/01/16-2516/2021 в открытом заседании с объявлением резолютивной части решения в отношении администрации Тоншаевского муниципального округа Нижегородской области по признакам нарушения части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ "О защите конкуренции" (далее – Закон о защите конкуренции) 22 декабря 2021 года, в присутствии представителей ответчика: <...>. на основании доверенности от 01.09.2021 №25, <...> на основании доверенности от 01.09.2021 №26, <...> на основании доверенности от 01.09.2021 №27, <...> на основании доверенности от 01.09.2021 №28,

УСТАНОВИЛА:

В Нижегородское УФАС России поступило обращение прокуратуры Тоншаевского района Нижегородской области по результатам проверки строительства многоквартирных домов на земельных участках по адресу: р.п.Тоншаево, ул.Храмцова, д.44, с.Ошминское, ул.Школьная, д.17, д.22, п.Буреполом, ул.Больничная, д.16, д.18, указывающие на наличие признаков нарушения антимонопольного законодательства.

По результатам анализа представленных документов и информации выявлено следующее.

В 2020 году администрациями Тоншаевского муниципального района Нижегородской области и рабочего поселка Тоншаево Тоншаевского муниципального района Нижегородской области организовано проведение торгов с целью предоставления земельных участков в р.п.Тоншаево, с.Ошминское, п.Буреполом для индивидуального жилищного строительства.

Извещения о проведении торгов размещены на официальном сайте <https://torgi.gov.ru> в сети Интернет.

По результатам торгов заключены договоры купли-продажи земельных участков с физическими лицами.

Согласно утвержденным генеральным планам и правилам

землепользования и застройки поселений отчуждаемые земельные участки расположены в территориальной зоне смешанной малоэтажной жилой застройки (Ж-2, Ж-1, Ж-3), основные виды разрешенного использования которых также предусматривают малоэтажное многоквартирное строительство.

Указанные земельные участки были переданы физическими лицами в собственность ООО МСО «Север» по договору купли-продажи.

После приобретения земельных участков вид разрешенного использования земельных участков был изменен с «для индивидуального жилищного строительства».

В настоящее время земельные участки имеют вид разрешенного использования «для многоквартирной застройки».

Между тем, установлено, что указанные земельные участки приобретались физическими лицами, в том числе сотрудниками ООО МСО «Север» с видом разрешенного использования «для индивидуального жилищного строительства», а в последствии продавались организации.

Из объяснений указанных лиц следует, что земельные участки приобретались за счет средств и для целей ООО МСО «Север».

В соответствии с частью 1 статьи 39.3 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ) продажа земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на торгах, проводимых в форме аукционов, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 2 настоящей статьи.

В соответствии с частью 2 статьи 39.1 ЗК РФ продажа находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков, в соответствии с основным видом разрешенного использования которых предусмотрено строительство зданий, сооружений, не допускается, за исключением случаев, указанных в пункте 2 статьи 39.3 настоящего Кодекса, а также случаев проведения аукционов по продаже таких земельных участков в соответствии со статьей 39.18 настоящего Кодекса.

На аукционе проданы земельные участки вид разрешенного использования которых – для индивидуального жилищного строительства.

Согласно классификатора видов разрешенного использования земельных участков, утвержденного Приказом Минэкономразвития России от 01.09.2014 №540 (ред. от 04.02.2019), вид разрешенного

использования код 2.1 «для индивидуального жилищного строительства» предусматривает, в том числе, размещение жилого дома (отдельно стоящего здания количеством надземных этажей не более чем три, высотой не более двадцати метров, которое состоит из комнат и помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в таком здании, не предназначенного для раздела на самостоятельные объекты недвижимости).

Согласно пояснениям администрации Тоншаевского муниципального округа Нижегородской области заявления о предварительном согласовании предоставления земельных участков не поступали, аукционы объявлены по инициативе органа местного самоуправления и земельные участки ранее поставлены на государственный кадастровый учет.

Таким образом, данные земельные участки, в соответствии с пунктом 7 статьи 39.11 могут быть предоставлены, только путем проведения аукциона на право заключения договора аренды земельного участка.

В соответствии с частью 17 статьи 39.8 ЗК РФ внесение изменений в заключенный по результатам аукциона или в случае признания аукциона несостоявшимся с лицами, указанными в пункте 13, 14 или 20 статьи 39.12 настоящего Кодекса, договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в части изменения видов разрешенного использования такого земельного участка не допускается.

Статья 16 Закона о защите конкуренции устанавливает запрет на ограничивающие конкуренцию соглашения или согласованные действия федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов или организаций, а также государственных внебюджетных фондов, Центрального банка Российской Федерации.

В то время, когда закон требует проведение торгов, которые подразумевают состязательность хозяйствующих субъектов, их не проведение, за исключением случаев, допускаемых законом, не может не влиять на конкуренцию, поскольку лишь при публичном объявлении торгов в установленном порядке могут быть выявлены потенциальные желающие получить доступ к соответствующему товарному рынку либо права ведения деятельности на нем.

Таким образом, следует сделать вывод о том, что в рассматриваемом случае в соответствии с основным видом разрешенного использования

данных земельных участков предусматривается строительство здания, сооружения в связи с чем, предоставление таких земельных участков должно было осуществляться путем проведения аукциона на право заключения договора аренды земельных участков, а не их купли-продажи.

Соответственно, приняв решение о проведении аукциона по продаже вышеназванных земельных участков и впоследствии заключив по его результатам договоры с физическими лицами, Администрация воспрепятствовала в реализации законного права на участие в аукционе и заключении договора аренды земельных участков неограниченного круга лиц, заинтересованных в заключении такого договора.

При указанных обстоятельствах, в действиях администрации Тоншаевского муниципального округа Нижегородской области и ООО МСО «Север» усматриваются признаки нарушения статьи 16 Закона о защите конкуренции.

19.08.2021 приказом руководителя Нижегородского УФАС России №296/21 возбуждено дело о нарушении антимонопольного законодательства №052/01/16-2516/2021 по признакам нарушения статьи 16 Закона о защите конкуренции в отношении администрации Тоншаевского муниципального округа Нижегородской области и ООО «Многоотраслевое строительное объединение «Север».

Определением о назначении дела №052/01/16-2516/2021 о нарушении антимонопольного законодательства к рассмотрению дело назначено на 28.09.2021 в 14 часов 30 минут посредством видео-конференц-связи.

Определением об отложении рассмотрения дела №052/01/16-2516/2021 о нарушении антимонопольного законодательства рассмотрение дела назначено на 20.10.2021 в 14 часов 30 минут посредством видео-конференц-связи.

Определением об отложении рассмотрения дела №052/01/16-2516/2021 о нарушении антимонопольного законодательства рассмотрение дела назначено на 24.11.2021 в 15 часов 30 минут посредством видео-конференц-связи.

Определением об отложении рассмотрения дела №052/01/16-2516/2021 о нарушении антимонопольного законодательства прекращено дело по признакам нарушения статьи 16 Закона о защите конкуренции в отношении администрации Тоншаевского муниципального округа Нижегородской области и ООО «Многоотраслевое строительное объединение «Север»; к рассмотрению назначено дело по признакам нарушения части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции в отношении

администрации Тоншаевского муниципального округа Нижегородской области на 07.12.2021 в 16 часов 00 минут посредством видеоконференц-связи.

Определением об отложении рассмотрения дела №052/01/16-2516/2021 о нарушении антимонопольного законодательства рассмотрение дела назначено на 22.12.2021 в 15 часов 00 минут посредством видеоконференц-связи.

Дело №052/01/16-2516/2021 рассмотрено по существу 22.12.2021.

До рассмотрения дела по существу администрацией были представлены письменные пояснения (письмо от 11.06.2021 №Исх-143-282484/21), согласно которым ответчик не согласен в вменяемым нарушением. Так же согласно пояснениям в ходе заседания комиссии заявления о предварительном согласовании предоставления земельных участков в администрацию не поступали, аукционы объявлены по инициативе органа местного самоуправления и земельные участки ранее поставлены на государственный кадастровый учет.

Изучив материалы дела, исследовав имеющиеся в деле доказательства, их взаимную связь, достаточность для принятия решения, Комиссия приходит к следующим выводам.

В соответствии с частью 1 статьи 2 Закона о защите конкуренции антимонопольное законодательство Российской Федерации основывается на Конституции Российской Федерации и Гражданском кодексе Российской Федерации (далее - ГК РФ).

Частью 1 статьи 8 Конституции Российской Федерации установлено, что в Российской Федерации гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

Конституционные принципы единого рынка и поддержки конкуренции как основы построения экономической системы Российской Федерации определяют наличие в антимонопольном законодательстве механизмов, устанавливающих пределы влияния органов исполнительной власти и органов местного самоуправления РФ на условия функционирования товарных рынков.

Положение о Федеральной антимонопольной службе утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 331.

Согласно пунктам 1 и 2 названного Положения Федеральная

антимонопольная служба является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативных правовых актов и контролю за соблюдением антимонопольного законодательства, законодательства в сфере деятельности субъектов естественных монополий (в части установленных законодательством полномочий антимонопольного органа), рекламы, контролю за осуществлением иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, а также по контролю в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд (за исключением полномочий по контролю в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг по государственному оборонному заказу, а также в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд, не относящихся к государственному оборонному заказу, сведения, о которых составляют государственную тайну).

Руководство деятельностью Федеральной антимонопольной службы осуществляет Правительство Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 4 Положения Федеральная антимонопольная служба осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Нижегородское УФАС России осуществляет свою деятельность в рамках полномочий, определенных статьей 23 Закона о защите конкуренции и Положением о территориальном органе федеральной антимонопольной службы, утвержденным Приказом ФАС России от 23.07.2015 № 649/15.

Статья 23 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» закрепляет, что антимонопольный орган осуществляет полномочия по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства.

Порядок подготовки и организации аукциона по продаже земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, установлен статьей 39.11 ЗК РФ.

В соответствии с частью 2 статьи 39.1 ЗК РФ продажа находящихся в

государственной или муниципальной собственности земельных участков, в соответствии с основным видом разрешенного использования которых предусмотрено строительство зданий, сооружений, не допускается, за исключением случаев, указанных в пункте 2 статьи 39.3 настоящего Кодекса, а также случаев проведения аукционов по продаже таких земельных участков в соответствии со статьей 39.18 настоящего Кодекса.

Администрацией рабочего поселка Тоншаево Тоншаевского муниципального района Нижегородской области на основании постановления администрации муниципального образования рабочий поселок Тоншаево от 20.07.2020 №104, размещено в сети интернет на сайте torgi.gov.ru извещение №200720/8615918/01 лоты №1, №2 о проведении аукциона по продаже в собственность земельных участков:

- лот №1 с кадастровым номером 52:02:0090008:309, вид разрешенного использования – для индивидуального жилищного строительства;
- лот №2 с кадастровым номером 52:02:0090004:174, вид разрешенного использования – для индивидуального жилищного строительства.

Администрацией Тоншаевского муниципального района Нижегородской области на основании постановления администрации Тоншаевского муниципального района от 17.04.2021 №186, размещено в сети интернет на сайте torgi.gov.ru извещение №170420/0097087/01 лоты №1, №2, №3 о проведении аукциона по продаже в собственность земельных участков:

- лот №1 с кадастровым номером 52:02:0130001:813, вид разрешенного использования – для индивидуального жилищного строительства;
- лот №2 с кадастровым номером 52:02:0030002:685, вид разрешенного использования – для индивидуального жилищного строительства;
- лот №3 с кадастровым номером 52:02:0030002:684, вид разрешенного использования – для индивидуального жилищного строительства.

Администрацией Тоншаевского муниципального района Нижегородской области на основании постановления администрации Тоншаевского муниципального района от 21.07.2021 №329 размещено в сети интернет на сайте torgi.gov.ru извещение №210720/0097087/01 лоты №1, №2, №3 о проведении аукциона по продаже в собственность земельных участков:

- лот №1 с кадастровым номером 52:02:0130001:897, вид разрешенного использования – для индивидуального жилищного строительства;
- лот №2 с кадастровым номером 52:02:0130001:896, вид разрешенного использования – для индивидуального жилищного строительства.

Согласно классификатора видов разрешенного использования земельных участков, утвержденного Приказом Минэкономразвития России от 01.09.2014 № 540 "Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков" (далее – Классификатор), вид разрешенного использования код 2.1 «для индивидуального жилищного строительства», содержание данного вида разрешенного использования включает в себя, в том числе, размещение жилого дома (отдельно стоящего здания количеством надземных этажей не более чем три, высотой не более двадцати метров, которое состоит из комнат и помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в таком здании, не предназначенного для раздела на самостоятельные объекты недвижимости).

На аукционе проданы земельные участки вид разрешенного использования которых предусматривает строительство объектов.

Данные земельные участки, в соответствии с пунктом 7 статьи 39.11 могут быть предоставлены только путем проведения аукциона на право заключения договора аренды земельного участка.

Согласно части 1 статьи 48.1 Закона о защите конкуренции 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.

08.12.2021 комиссией Нижегородского УФАС России вынесено заключение об обстоятельствах дела №052/01/16-2516/2021 о нарушении администрацией Тоншаевского муниципального округа части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Доводы администрации, изложенные в возражениях на заключение по делу (письмо от 22.12.2021 №Исх-143-604983/21) свидетельствуют об ошибочном прочтении норм земельного законодательства.

В рассматриваемом случае в соответствии с основным видом разрешенного использования реализованных земельных участков предусматривается строительство здания, сооружения, в связи с чем предоставление таких земельных участков должно было осуществляться путем проведения аукциона на право заключения договора аренды земельного участка, а не купли-продажи.

Таким образом, приняв решение о проведении аукциона по продаже вышеназванных земельных участков и впоследствии проведя его, администрации лишили возможности воспользоваться законным правом

на участие в аукционе и заключить договор аренды земельного участка неограниченный круг лиц, имеющих финансовую возможность и намеревавшихся принять участие в аукционе только на право заключения договора аренды земельных участков. Ограничение круга потенциальных участников аукциона обусловлено также начальной ценой предмета аукциона, размер которой при аукционе на продажу объекта в разы выше, чем при его аренде, равно как и размер задатка, вносимого участниками аукциона, а также величины повышения начальной цены предмета аукциона ("шага аукциона").

Частью 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции установлено, что при проведении торгов, запроса котировок цен на товары (далее - запрос котировок), запроса предложений запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

В соответствии с частью 1 статьи 4 Закона Нижегородской области от 29.04.2020 № 40-З "О преобразовании муниципальных образований Тоншаевского муниципального района Нижегородской области" органы местного самоуправления Тоншаевского муниципального округа Нижегородской области в соответствии со своей компетенцией являются правопреемниками органов местного самоуправления, которые на день создания Тоншаевского муниципального округа Нижегородской области осуществляли полномочия по решению вопросов местного значения на соответствующей территории, в отношениях с органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти Нижегородской области, органами местного самоуправления, физическими и юридическими лицами.

Следовательно, указанные действия администрации Тоншаевского муниципального округа Нижегородской области привели к ограничению доступа на участие в торгах потенциальных участников, что является нарушением части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Согласно части 5 статьи 39 Закона о защите конкуренции, если в ходе рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства антимонопольный орган выявит обстоятельства, свидетельствующие о наличии административного правонарушения, антимонопольный орган возбуждает дело об административном правонарушении в порядке, установленном законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях.

На основании вышеизложенного, руководствуясь статьей 23, частями 1, 5 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 администрацию Тоншаевского муниципального округа Нижегородской области (606950, Нижегородская область, Тоншаевский район, р.п. Тоншаево, ул.Свердлова, д.2а, ИНН 5235008215, ОГРН 1215200001422) нарушившей часть 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

2. Выдать администрации Тоншаевского муниципального округа Нижегородской области предписание о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.

3. Передать материалы уполномоченному должностному лицу Управления Федеральной антимонопольной службы по Нижегородской области для рассмотрения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 14.9 Кодекса РФ об административных правонарушениях.

Председатель Комиссии

<...>

Члены Комиссии:

<...>

<...>

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия в Арбитражный суд Нижегородской области.

2021-32917