

РЕШЕНИЕ ПО ДЕЛУ № 06/29-18

21 июня 2018 года

г. Нальчик

Резолютивная часть решения оглашена 13 июня 2018 года

В полном объеме решение изготовлено 21 июня 2018 года

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Кабардино-Балкарской Республике (далее также – Управление) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе:

Председателя Комиссии и Членов Комиссии,

рассмотрев дело по признакам нарушения муниципальным казенным учреждением «Местная администрация Лескенского муниципального района Кабардино-Балкарской Республики» (361350, КБР, Лескенский район, с. Анзорей, ул. Шинахова, д. 1, корпус «а») антимонопольного законодательства, выразившегося в нарушении процедуры организации и проведении аукциона на право заключения договоров купли-продажи земельных участков с кадастровым номером 07:07:4400000:645 и 07:07:4400000:648 по извещению №081117/1427590/01 от 10.11.2017,

в присутствии на заседании:

представителей ответчика;

представителя МКУ «Управление сельского хозяйства, промышленности и торговли Местной администрации Лескенского муниципального района КБР»;

заинтересованного лица,

в отсутствие заявителя (его представителей),

УСТАНОВИЛА:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Кабардино-Балкарской Республике 29.12.2017 поступило заявление «...» на действия муниципального казенного учреждения «Местная администрация Лескенского муниципального района Кабардино-Балкарской Республики» (далее также – ответчик) при проведении аукциона на право заключения договоров купли-продажи земельных участков с кадастровым номером 07:07:4400000:645 и 07:07:4400000:648 по извещению №081117/1427590/01 от 10.11.2017 (далее – заявление).

Согласно доводам заявления земельные участки в силу запрета, установленного пунктом 2 статьи 39.1 Земельного кодекса РФ, не могли быть проданы, поскольку предназначены для строительства зданий, сооружений.

В результате изучения заявления, представленных по запросу Управления документов и извещения, опубликованного на официальном сайте www.torgi.gov.ru, установлено, что видом разрешенного использования вышеуказанных земельных участков является «предпринимательство». Согласно Приказу Минэкономразвития России от 01.09.2014 № 540 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков» вид разрешенного строительства «предпринимательство» предполагает размещение объектов капитального строительства в целях извлечения прибыли на основании торговой, банковской и иной предпринимательской деятельности. В соответствии с частью 2 статьи 39.1 Земельного кодекса РФ продажа находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков, в соответствии с основным видом разрешенного использования которых предусмотрено строительство зданий, сооружений, не допускается.

Таким образом, в действиях муниципального казенного учреждения «Местная администрация Лескенского муниципального района Кабардино-Балкарской Республики» были усмотрены признаки нарушения части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), в связи с чем установленном порядке издан приказ Управления от 23.03.2018 № 73 «О возбуждении дела и создании Комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства» по признакам нарушения муниципальным казенным учреждением «Местная администрация Лескенского муниципального района Кабардино-Балкарской Республики» (361350, КБР, Лескенский район, с. Анзорей, ул. Шинахова, д. 1, корпус «а») антимонопольного законодательства, выразившегося в нарушении процедуры организации и проведении аукциона на право заключения договоров купли-продажи земельных участков с кадастровым номером 07:07:4400000:645 и 07:07:4400000:648 по извещению №081117/1427590/01 от 10.11.2017.

Определением от 29.03.2018 (исх. № 06/968 от 30.03.2018) дата рассмотрения дела № 06/29-18 была назначена

на 19.04.2018. После отложения рассмотрения дела заседание Комиссии Управления состоялось также 25.04.2018, 18.05.2018.

В ходе проведенного Комиссией анализа представленных в материалы дела документов и пояснений лиц, участвующих в деле, было установлено следующее.

Схема расположения земельных участков, расположенных по адресу: КБР, Лескенский район, с.п. Анзорей, вдоль ФАД «Кавказ 485 км + 550 м справа», общей площадью 1500 кв.м., из земель населенных пунктов с разрешенным использованием «предпринимательство» утверждена постановлениями местной администрации Лескенского муниципального района КБР от 19.05.2017 №№ 325, 326.

В соответствии с постановлениями местной администрации Лескенского муниципального района КБР от 31.10.2017 №№ 777, 778 муниципальному казенному учреждению «Управление сельского хозяйства, промышленности и торговли Местной администрации Лескенского муниципального района КБР» поручено в установленном порядке организовать продажу земельных участков с кадастровыми номерами 07:07:4400000:645 и 07:07:4400000:648, соответственно. Право на организацию и проведение торгов по продаже права заключения аренды (предоставления в собственность) земельных участков предоставлено муниципальному казенному учреждению «Управление сельского хозяйства, промышленности и торговли Местной администрации Лескенского муниципального района КБР» на основании пункта 3.7 положения об учреждении, утвержденного постановлением местной администрации Лескенского муниципального района от 29.05.2017 № 355.

Извещение № 081117/1427590/01 в составе девяти лотов размещено 10.11.2017 на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о проведении торгов <http://torgi.gov.ru>, на официальном сайте местной администрации Лескенского муниципального района КБР <http://le.adm-kbr.ru> в подразделе «Муниципальное имущество» и опубликовано в газете «Лескенская газета» от 10.11.2017 № 137-139 (1993-1995). В материалы дела представлена копия акта об обнародовании извещения о проведении торгов в период с 10.11.2017 по 15.12.2017.

Согласно извещению дата и время начала приёма заявок: 16.11.2017 в 09 часов 00 минут, дата и время окончания приёма заявок: 15.12.2017 в 18 часов 00 минут, дата проведения аукциона: 21.12.2017.

Предметом аукциона по лотам №№ 5, 6 явились следующие земельные участки:

Лот № 5:

- земельный участок, расположенный по адресу: КБР, Лескенский район, с.п. Анзорей, вдоль ФАД «Кавказ 485 км + 550 м справа»;

- кадастровый номер <...> :07:4400000:645;

- площадь 1500+/- 14 кв.м.,

- вид собственности: собственность не разграничена;

- ограничения прав на земельный участок: нет;

- разрешенное использование: «Предпринимательство»;

- категория земельного участка: земли населенных пунктов;

- начальная цена земельного участка: 240 000,00 (двести сорок тысяч) рублей 00 копеек;

- шаг аукциона: 7 200,00 (семь тысяч двести) рублей 00 копеек;

- размер задатка: 192 000,00 (сто девяносто две тысячи) рублей 00 копеек;

Лот № 6:

- земельный участок, расположенный по адресу: КБР, Лескенский район, с.п. Анзорей, вдоль ФАД «Кавказ 485 км + 550 м справа»;

- кадастровый номер <...> :07:4400000:648;

- площадь 1500+/- 14 кв.м.,

- вид собственности: собственность не разграничена;
- ограничения прав на земельный участок: нет;
- разрешенное использование: «Предпринимательство»;
- категория земельного участка: земли населенных пунктов;
 - начальная цена земельного участка: 240 000,00 (двести сорок тысяч) рублей 00 копеек;
 - шаг аукциона: 7 200,00 (семь тысяч двести) рублей 00 копеек;
 - размер задатка: 192 000,00 (сто девяносто две тысячи) рублей 00 копеек.

Из представленных в материалы дела копии страниц журнала регистрации заявок и поданных заявок следует, что на аукцион по лотам №№ 5, 6 были поданы заявки «...» от 06.12.2017. Задаток по обоим лотам внесен 24.11.2017, что подтверждается копиями платежных поручений № 3 и № 6 от 24.11.2017.

Протоколом от 18.12.2017 рассмотрения заявок на участие в аукционе, размещенным на официальном сайте в день его подписания (18.12.2017), аукционы по обоим лотам №№ 5, 6 признаны несостоявшимися; единственная заявка и заявитель, подавший единственную заявку по лотам №№ 5, 6, признаны соответствующими всем установленным требованиям, и принято решение заключить договоры купли-продажи земельных участков с «...».

«...» направлено уведомление о принятом в отношении него решении 19.12.2017 (исх. № 1-12/585).

10.01.2018 между ответчиком (продавец) и «...» (покупатель) заключены договоры купли-продажи земельных участков, предметом которых явились земельные участки с кадастровыми номерами 07:07:4400000:645 и 07:07:4400000:648, расположенные по адресу: КБР, Лескенский район, с.п. Анзорей, вдоль ФАД «Кавказ 485 км + 550 м справа», общей площадью 1500 кв.м. каждый, разрешенное использование – предпринимательство, цена продажи – 240 000 рублей. Земельный участок с кадастровым номером 07:07:4400000:645 принят покупателем по акту приема-передачи 10.01.2018, земельный участок с кадастровым номером 07:07:4400000:648 – 18.01.2018.

Переход права собственности на земельный участок с кадастровым номером 07:07:4400000:645 зарегистрирован 05.02.2018 за № 07:07:4400000:645-07/007/2018-1. Сведения относительно государственной регистрации права собственности «...» на земельный участок с кадастровым номером 07:07:4400000:648 в материалах дела на момент выдачи настоящего заключения отсутствуют.

Проверяя доводы заявления, Комиссия установила следующие обстоятельства.

В соответствии с подпунктом 8 пункта 1 статьи 1 Земельного кодекса РФ одним из основных принципов земельного законодательства является деление земель по целевому назначению на категории, согласно которому правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства. В силу пункта 1 статьи 83 Земельного кодекса РФ землями населенных пунктов признаются земли, используемые и предназначенные для застройки и развития населенных пунктов.

В пункте 2 статьи 7 Земельного кодекса РФ предусмотрено, что земли в Российской Федерации используются в соответствии с установленным для них целевым назначением. Правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов. Любой вид разрешенного использования из предусмотренных зонированием территорий видов выбирается самостоятельно, без дополнительных разрешений и процедур согласования.

Статья 39.1 Земельного кодекса РФ в качестве одного из оснований возникновения прав на земельные участки, предоставляемые из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предусматривает заключение договора купли-продажи в случае предоставления земельного участка в собственность за плату.

По общему правилу, предусмотренному 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 статьи 39.3 Земельного кодекса РФ. При этом согласно пункту 2 статьи 39.1 Земельного кодекса 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](#) Земельного кодекса РФ, а также случаев проведения аукционов по продаже таких земельных участков в соответствии со [статьей 39.18](#) Земельного кодекса РФ.

Пункт 2 статьи 39.3 Земельного кодекса РФ определяет случаи продажи земельных участков без проведения торгов, а в статье 39.18 Земельного кодекса РФ изложены особенности предоставления земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, гражданам для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта, садоводства, дачного хозяйства, гражданам и крестьянским (фермерским) хозяйствам для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности.

Кроме того, в случае, если в соответствии с основным видом разрешенного использования земельного участка предусматривается строительство зданий и сооружений, предоставление такого земельного участка осуществляется путем проведения аукциона на право заключения договора аренды земельного участка, за исключением случаев проведения аукциона по продаже земельного участка или аукциона на право заключения договора аренды земельного участка в соответствии со [статьей 39.18](#) Земельного кодекса РФ ([пункт 7 статьи 39.11](#) Земельного кодекса РФ).

Виды разрешенного использования земельных участков определяются в соответствии с классификатором, утвержденным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений ([абзац 3 пункта 2 статьи 7](#) Земельного кодекса РФ) - классификатором, утвержденным приказом Минэкономразвития России от 01.09.2014 № 540 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков» (далее - Классификатор).

В соответствии с [Классификатором](#) на земельных участках с видом разрешенного использования «Предпринимательство» (код 4.0) разрешается размещение объектов капитального строительства в целях извлечения прибыли на основании торговой, банковской и иной предпринимательской деятельности. Содержание данного вида разрешенного использования включает в себя содержание видов разрешенного использования, предусмотренных [кодами 4.1 - 4.10](#) (деловое управление, торгово-развлекательные центры, рынки, банковская и страховая деятельность, магазины, общественное питание, гостиничное обслуживание, развлечения, обслуживание автотранспорта, выставочно-ярмарочная деятельность).

Понятие «размещение» подразумевает собой строительство, реконструкцию и (или) эксплуатацию объекта капитального строительства ([подпункт 7 пункта 5 статьи 27 Земельного кодекса РФ](#)).

Как следует из выписки из Единого государственного реестра недвижимости, представленной ответчиком в материалы дела, земельные участки с кадастровыми номерами 07:07:4400000:645 и 07:07:4400000:648 имеют вид разрешенного использования «предпринимательство» (выписки от 29.09.2017 и от 02.10.2017). Такой же вид разрешенного использования указан в извещении о проведении аукциона и в заключенных с покупателем договорах купли-продажи земельных участков.

Более того, извещение о проведении аукциона содержит следующую информацию о максимально и (или) минимально допустимых параметрах разрешенного строительства объекта капитального строительства согласно правилам землепользования и застройки сельского поселения Анзорей Лескенского муниципального района КБР:

1) Предельные размеры земельных участков, в том числе их площадь:

Минимальный размер участка – 3х5 м. - площадь -15 м².;

Максимальный размер участка – 100х100 м. - площадь - 10 000 м².

2) Минимальные отступы от границ земельных участков в целях определения мест допустимого размещения зданий, строений, сооружений, за пределами которых запрещено строительство зданий, строений, сооружений- 5 м.

Расстояние между фронтальной границей участка и основным строением - в соответствии со сложившейся линией застройки.

3) Предельное количество этажей или предельная высота зданий, строений, сооружений:

Для всех основных строений количество надземных этажей - 2 (с возможным использованием чердачного пространства скатной кровли под мансардный этаж без увеличения высоты здания). Высота здания от уровня земли: до верха плоской кровли - не более 10 м; до конька скатной кровли - не более 14 м.

Для всех вспомогательных строений количество этажей – 1. Высота от уровня земли: до верха плоской кровли не более 4 м; до конька скатной кровли - не более 7 м.

4) максимальный процент застройки в границах земельного участка, определяемый как отношение суммарной площади земельного участка, которая может быть застроена, ко всей площади земельного участка - 60%.

Комиссия Управления при рассмотрении настоящего дела установила, что указанные параметры разрешенного строительства согласно Правилам землепользования и застройки сельского поселения Анзорей Лескенского муниципального района КБР, утвержденным Решением № 1 пятой сессии Совета местного самоуправления сельского поселения Анзорей Лескенского муниципального района КБР от 04.12.2012, соответствуют зоне ОД5 – зоны торгового назначения. Основными видами разрешенного использования зоны ОД5 являются:

- магазины, торговые комплексы, открытые и закрытые мини-рынки, киоски и временные павильоны розничной торговли и обслуживания населения, выставки товаров;
- предприятия общественного питания (столовые, кафе, бары, рестораны).

Таким образом, исследовав имеющиеся в материалах дела документы и проанализировав положения применимого законодательства, Комиссия Управления приходит к выводу о том, что 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 земельных участков, а не их купли-продажи.

Исходя из изложенного Комиссия Управления считает, что действия ответчика по организации и проведению аукциона по предоставлению в собственность земельного участка с кадастровым номером земельных участков с кадастровым номером 07:07:4400000:645 и 07:07:4400000:648 по извещению №081117/1427590/01 от 10.11.2017 нарушают запреты, установленные пунктом 2 статьи 39.1 и пунктом 7 статьи 39.11 Земельного кодекса РФ.

В ходе рассмотрения настоящего дела представители ответчика возразили, сославшись на то, что земельные участки реализованы для содержания и эксплуатации автостоянок; при образовании земельных участков вид разрешенного использования «предпринимательство» был выбран в связи с тем, что Классификатор не содержит отдельного вида разрешенного использования, как «для содержания и эксплуатации автостоянок».

Основанием для образования земельных участков послужила служебная записка начальника МКУ «Управление сельского хозяйства, промышленности и торговли Местной администрации Лескенского муниципального района КБР» о наличии свободных земельных участков в границах сельского поселения Анзорей Лескенского муниципального района КБР, которая была рассмотрена комиссией ответчика по распоряжению земельными участками. Комиссия рекомендовала отделу земельных отношений и муниципального земельного контроля в целях вовлечения в оборот земельных участков образовать земельные участки с видом разрешенного использования «предпринимательство» в целях содержания и эксплуатации автостоянок. Принимая во внимание место расположения земельных участков, содержание и эксплуатация автостоянок в данном случае является наиболее экономически обоснованным, в результате чего повышается спрос на земельные участки при проведении аукциона (письмо ответчика от 18.05.2018 № 50-1-11/271). Кроме того, в материалы дела представлена справка начальника отдела архитектуры от 25.04.2018 № 4 о том, что обращений (заявлений) от гр. «...» с просьбой о выдаче разрешений на строительство каких-либо объектов на земельных участках не поступало. Также имеется комиссионный акт от 25.04.2018 № 3 обследования земельных участков, расположенных в с.п. Анзорей, вдоль ФАД «Кавказ», подтверждающий, что на земельных участках с кадастровыми номерами 07:07:4400000:645 и 07:07:4400000:648 строительных и каких-либо подготовительных работ по строительству не ведется.

Представители ответчика настаивали на том, что строительство объектов капитального строительства на земельных участках не предполагается. Однако, Комиссия Управления отмечает, что в силу [подпункта 2 пункта 1 статьи 40](#) Земельного кодекса РФ собственник земельного участка имеет право возводить жилые, производственные, культурно-бытовые и иные здания, строения, сооружения в соответствии с целевым назначением земельного участка и его разрешенным использованием с соблюдением требований градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов. Следовательно, Комиссия Управления не может согласиться с позицией ответчика, поскольку в отношении земельных участков установлен вид разрешенного использования «предпринимательство», допускающий размещение зданий, сооружений, что подтверждается сведениями государственного кадастра недвижимости. Указанный вид разрешенного использования, как установлено выше, предполагает более широкий перечень видов деятельности, которые могут осуществляться на земельном участке, нежели только содержание и эксплуатация автостоянок.

Комиссия Управления полагает, что неосуществление строительства в настоящее время либо отсутствие у конкретного участника аукциона «...», которому впоследствии проданы земельные участки намерения размещать на земельных участках объекты капитального строительства, не свидетельствует о том, что вид разрешенного использования земельных участков кадастровыми номерами 07:07:4400000:645 и 07:07:4400000:648 не предусматривает строительство зданий и сооружений.

Ссылка ответчика на судебную практику, в частности, на постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 28.02.2017 по делу № А61-85/2016, несостоятельна, поскольку указанный судебный акт принят по делу с отличными от настоящего дела фактическими обстоятельствами (вид разрешенного использования «для содержания и эксплуатации автостоянки» был подтвержден документально кадастровым паспортом земельного участка).

Таким образом, приняв решение о проведении аукциона по продаже вышеназванных земельных участков и впоследствии проведя его, ответчик лишил возможности воспользоваться законным правом на участие в аукционе и заключить договоры аренды земельных участков 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»).

Между тем, частью 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции предусмотрено, что при проведении торгов, запроса котировок цен на товары запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

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. Комиссией 25.05.2018 принято заключение об обстоятельствах дела № 06/29-18. В силу части 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. Определением от 18.05.2018 № 06/1571 лицам, участвующим в деле, предложено представить доказательства либо привести доводы, опровергающие выводы Комиссии Управления, которые содержались в заключении.

Документов и доводов по обстоятельствам, изложенным в заключении об обстоятельствах дела № 06/29-18 от 25.05.2018, до окончания рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства и оглашения резолютивной части решения по нему в адрес Управления не поступало.

С учетом изложенного, обстоятельства, установленные Комиссией в рамках рассматриваемого дела, позволяют квалифицировать действия ответчика как нарушающие часть 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Руководствуясь [статьей 23](#), [частью 1 статьи 39](#), [частями 1 - 4 статьи 41](#), [статьей 48](#), [частью 1 статьи 49](#) Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать действия муниципального казенного учреждения «Местная администрация Лескенского муниципального района Кабардино-Балкарской Республики» (ОГРН 1030700052646, ИНН 0707012829) при организации и проведению аукционов по продаже земельных участков с кадастровыми номерами 07:07:4400000:645 и 07:07:4400000:648, расположенных по адресу: КБР, Лескенский район, с.п. Анзорей, вдоль ФАД «Кавказ 485 км + 550 м справа», по извещению №081117/1427590/01 от 10.11.2017, выразившиеся в выборе неверного вида права предоставления земельных участков (право собственности вместо права аренды), нарушающими часть 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», согласно которой при проведении торгов запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.
2. В связи с наличием договоров, заключенных по результатам проведенных аукционов, предписание не выдавать.

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

Председатель Комиссии

Члены Комиссии