

# РЕШЕНИЕ

г. Ростов-на-Дону

## Резолютивная часть решения оглашена «03» сентября 2015 г.

В полном объеме решение изготовлено «04» сентября 2015 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ростовской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель Комиссии: Коренченко К. А. - заместитель руководителя-  
начальник отдела контроля органов власти;

Члены Комиссии: Ратникова О.С. – ведущий специалист-эксперт  
отдела контроля органов власти

Колядинцева Д.С. – старший специалист 2 разряда  
отдела контроля органов власти,

рассмотрев дело № 663/04 по признакам нарушения Комитетом по имущественным и земельным отношениям Администрации Аксайского района (346720, Ростовская обл., г. Аксай, пер. Спортивный, 1; далее – КИЗО района), Администрацией Щепкинского сельского поселения Аксайского района (346717, Ростовская обл., Аксайский район, п. Октябрьский, ул. Советская, 23; далее – Администрация поселения), ООО «Радуга» (344029, Ростовская обл., г. Ростов-на-Дону, ул. Менжинского, д. 2Л, оф. 415/2; ИНН 6166085440) ч. 1 ст. 15, ст. 16 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – ФЗ «О защите конкуренции») в присутствии:

### УСТАНОВИЛА:

В Ростовское УФАС России 18.03.2015 г. поступило заявление гр. Г (вх. № 3996) о

нарушении антимонопольного законодательства при предоставлении и использовании следующих земельных участков:

- земельный участок с кадастровым номером 61:02:0081301:111, расположенный по адресу: Аксайский район, п. Верхнетемемерницкий, ул. Венеры, д. 44/9 (далее – земельный участок № 1);

- земельный участок с кадастровым номером 61:02:0081301:297, расположенный по адресу: Аксайский район, п. Верхнетемемерницкий, ул. Венеры, д. 46 (далее – земельный участок № 2).

Названные обстоятельства явились основанием для возбуждения в отношении КИЗО района, Администрации поселения, ООО «Радуга» настоящего дела.

Определением Ростовского УФАС России от 15.04.2015 г. рассмотрение настоящего дела было назначено на 29.05.2015 г., установлен срок предоставления запрашиваемой информации.

Однако, от Администрации поселения ни в установленный определением срок, ни на заседании Комиссии не поступила запрошенная информация, необходимая для рассмотрения настоящего дела.

В этой связи, определением Ростовского УФАС России от 29.05.2015 г. рассмотрение дела № 663/04 было отложено на 26.06.2015 г.

В ходе рассмотрения дела на заседании Комиссии 26.06.2015 г. представитель гр. Г представил дополнительные документы, в этой связи, Комиссией принято решение об отложении рассмотрения дела на более поздний срок в связи с необходимостью ознакомления с представленными доказательствами, а также получения иных необходимых для рассмотрения настоящего дела документов.

Определением Ростовского УФАС России от 26.06.2015 г. рассмотрение дела № 663/04 назначено на 01.09.2015 г.

В ходе рассмотрения дела на заседании Комиссии 01.09.2015 г. гр. Г ходатайствовал о приобщении к материалам настоящего дела копий судебного дела № 2-1676/14, рассматриваемого в Аксайском районном суде Ростовской области, а именно, акт обследования земельного участка от 08.10.2014 г. с фотографиями, составленный Администрацией поселения.

В этой связи, Комиссией объявлен перерыв в заседании Комиссии до 03.09.2015 г. 16 час. 00 мин.

Комиссия, изучив материалы настоящего дела, выслушав доводы сторон, приходит к следующим выводам:

1. Октябрьская сельская администрация Аксайского района РО (арендодатель) на основании своего распоряжения от 20.10.1998 г. № 125 заключила с Д (арендатором) договор от 23.08.1999 г. № 60 аренды земельного участка № 1 для строительства жилого дома и ведения личного подсобного хозяйства на срок до 23.08.2004 г.

По истечении срока действия указанного договора аренды, 27.09.2006 г. КИЗО

района на основании постановления Администрации Аксайского района РО от 27.04.2006 г. № 453 заключил с Д (арендатором) договор № 50 аренды земельного участка № 1 для строительства жилого дома на срок до 27.09.2055 г.

В последующем права и обязанности по договору аренды от 27.09.2006 г. № 50 неоднократно передавались различным лицам: К (22.08.2008 г.), ООО АН «Мастер-Хаус» (09.11.2012 г.) и ООО «Радуга» (12.08.2013 г.).

Таким образом, с 12.08.2013 г. по настоящее время арендатором земельного участка № 1 является ООО «Радуга».

Решением Собрания депутатов Щепкинского сельского поселения от 09.06.2012 г. № 181 утверждены Правила землепользования и застройки Щепкинского сельского поселения Аксайского района (далее – ПЗЗ поселения).

Согласно ПЗЗ поселения, к основным видам разрешенного использования земельного участка № 1 отнесены, в том числе:

- индивидуальные (одноквартирные) жилые дома;
- жилые дома блокированной застройки;
- малоэтажные многоквартирные дома.

В этой связи, ООО «Радуга» 18.03.2014 г. обратилось в КИЗО района по вопросу внесения изменений в договор аренды от 27.09.2006 г. № 50 в части изменения вида разрешенного использования земельного участка № 1 с «строительство жилого дома» на «малоэтажные многоквартирные дома» на основании кадастрового паспорта, выданного филиалом ФГБУ «ФКП Росреестра по Ростовской области».

После чего, в целях изменения вида разрешенного использования земельного участка № 1, КИЗО района издано распоряжение от 28.04.2014 г. № 565. На основании указанного распоряжения с ООО «Радуга» заключено дополнительное соглашение от 28.04.2014 г. к договору аренды от 27.09.2006 г. № 50, в соответствии с которым изменено целевое использование земельного участка № 1, а именно, «малоэтажные многоквартирные дома».

15.05.2014 г. Администрацией поселения ООО «Радуга» выдано разрешение на строительство на земельном участке № 1 многоквартирного малоэтажного жилого дома.

Вместе с тем, согласно ч. 2 ст. 30.1 Земельного Кодекса РФ (в редакции, действовавшей по состоянию на 28.04.2014 г.) продажа земельных участков для жилищного строительства или продажа права на заключение договоров аренды земельных участков для жилищного строительства осуществляется на аукционах.

Согласно ч. 3 ст. 30.1 Земельного Кодекса РФ предоставление земельного участка в аренду для индивидуального жилищного строительства (далее – ИЖС) может осуществляться на основании заявления гражданина, заинтересованного в предоставлении земельного участка.

Из изложенного следует, что предоставление земельных участков для ИЖС может осуществляться без проведения торгов, а для строительства многоквартирных

жилых домов – только путем проведения торгов.

Согласно пояснениям КИЗО района (вх. № 7101 от 12.05.2015 г.), земельный участок № 1 никогда не предоставлялся исключительно для ИЖС. Земельный участок был предоставлен под «строительство жилого дома», которое предполагает как строительство индивидуального дома, так и строительство многоквартирного дома.

Однако, в договоре аренды от 23.08.1999 г. указано, что земельный участок № 1 предоставлен «для строительства жилого дома и ведения личного подсобного хозяйства». При этом согласно ст. 2 Федерального закона от 07.07.2003 г. № 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве» личное подсобное хозяйство – это форма непредпринимательской деятельности по производству и переработке сельскохозяйственной продукции. Вместе с тем, сельскохозяйственная продукция не производится при многоквартирном жилом доме. Следовательно, личное подсобное хозяйство не ведется при многоквартирном жилом доме.

Кроме того, в договоре аренды от 27.09.2006 г. указано, что земельный участок № 1 предоставлен «для строительства жилого дома».

При этом, согласно ч. 2 ст. 16 Жилищного кодекса РФ (принят 29.12.2004 г.) жилым домом признается индивидуально-определенное здание, которое **состоит из комнат** (часть жилого дома), а также помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в таком здании.

В силу п. 6 Постановления Правительства РФ от 28.01.2006 г. № 47 многоквартирным домом признается **совокупность двух и более квартир** (структурно обособленное помещение в многоквартирном доме, состоящее из комнат), имеющих самостоятельные выходы либо на земельный участок, прилегающий к жилому дому, либо в помещения общего пользования в таком доме.

Таким образом, земельный участок № 1 изначально (и в 1999 году и в 2006 году) был предоставлен для строительства индивидуального жилого дома (т.е. в целях ИЖС), впоследствии же целевое назначение было изменено КИЗО района на строительство многоквартирного жилого дома.

Согласно пояснениям представителя КИЗО района, основанием для заключения дополнительного соглашения от 28.04.2014 г. к договору аренды от 27.09.2006 г. № 50 послужил кадастровый паспорт <...> выданный 18.03.2014 г. ООО «Радуга» филиалом ФГБУ «ФКП Росреестра по Ростовской области», в котором указан вид разрешенного использования земельного участка № 1: «малоэтажные многоквартирные дома».

Однако, в соответствии со ст. 20 Федерального закона от 24.07.2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» с заявлениями об учете изменений объектов недвижимости вправе обратиться собственники таких объектов недвижимости или в случаях, предусмотренных федеральным [законом](#), иные лица. С заявлениями об учете изменений земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и предоставленных на праве аренды (если соответствующий договор аренды заключен на срок более чем пять лет), вправе обратиться лица, обладающие этими земельными участками на

указанном праве.

В этой связи, поскольку кадастровый паспорт от 18.03.2014 г., представленный ООО «Радуга», не соответствовал требованиям договора аренды от 27.09.2006 г. № 50, КИЗО района вправе был обратиться в орган кадастрового учета с заявлением о внесении изменений в государственный кадастр недвижимости в части изменения вида разрешенного использования земельного участка № 1 с «малоэтажные многоквартирные дома» на «индивидуальные (одноквартирные) жилые дома». Последний указанный вид разрешенного использования соответствует не только принятым ПЗЗ поселения, но и требованиям договора аренды земельного участка № 1 от 27.09.2006 г. № 50.

Вместо этого, заключив дополнительное соглашение от 28.04.2014 г. к договору аренды от 27.09.2006 г. № 50, которым изменилось целевое назначение земельного участка № 1, КИЗО района фактически предоставил данный участок ООО «Радуга» для строительства малоэтажного многоквартирного дома без проведения торгов.

Согласно правовой позиции, изложенной в постановлении Президиума ВАС РФ от 05.04.2011 г. по делу № А13-10558/2008: «в тех случаях, когда требуется проведение торгов, их не проведение не может не влиять на конкуренцию».

При этом, в силу ч. 1 ст. 15 ФЗ «О защите конкуренции» органам местного самоуправления 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).

В соответствии со ст. 14 Положения о КИЗО района, утвержденного Решением Собрания депутатов Аксайского района от 16.11.2011 г. № 146, управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности Аксайского района осуществляет КИЗО района.

Таким образом, в действиях КИЗО района, выразившихся в предоставлении земельного участка № 1 для строительства малоэтажного многоквартирного жилого дома без проведения публичных процедур, предусмотренных ч. 2 ст. 30.1 ЗК РФ, посредством заключения 28.04.2014 г. дополнительного соглашения к договору аренды от 27.09.2006 г. № 50, содержится нарушение ч. 1 ст. 15 ФЗ «О защите конкуренции».

**2.** ООО СК «Мастер-Хаус» 09.12.2011 г. обратилось в адрес Администрации Аксайского района с заявлением предоставить земельный участок № 2 для строительства объекта социально-бытового назначения (общественной бани).

На заседании градостроительно-инженерного совета Аксайского района от 15.12.2011 г. принято решение о возможности формирования и предоставления земельного участка № 2 для строительства общественной бани.

Постановлением Администрации Аксайского района от 10.04.2012 г. № 286 утверждена схема расположения земельного участка № 2, предназначенного для строительства объекта социально-бытового назначения (общественной бани).

На основании Распоряжения КИЗО района от 19.06.2012 г. № 577 назначен аукцион

по продаже права аренды земельного участка № 2 для строительства общественной бани.

В извещении о проведении указанного аукциона, опубликованном 27.06.2012 г. в газете «Победа» № 147, также было указано, что земельный участок № 2 предназначен для строительства объекта социально-бытового обслуживания (общественной бани).

Согласно протоколу открытых аукционных торгов от 31.07.2012 г. победителем аукциона признано ООО СК «Мастер-Хаус».

03.08.2012 г. между КИЗО района и ООО СК «Мастер-Хаус» был заключен договор № 176 аренды земельного участка № 2 для строительства объекта социально-бытового назначения (общественной бани) на срок до 02.08.2017 г.

08.07.2013 г. ООО СК «Мастер-Хаус» передало свои права и обязанности по договору аренды № 176 ООО «Радуга».

Администрацией поселения 17.04.2014 г. ООО «Радуга» выдано разрешение на строительство на земельном участке № 2 общественной бани.

Администрацией поселения 06.11.2014 г. ООО «Радуга» выдано разрешение на ввод в эксплуатацию нежилого здания (общественной бани), построенного на земельном участке № 2.

В последующем, 21.11.2014 г. ООО «Радуга» зарегистрировало право собственности на вышеуказанное нежилое здание (свидетельство 61-АИ 794706).

После чего, реализуя преимущественное право приобретения земельного участка собственником здания, расположенного на участке (ст. 36 ЗК РФ), ООО «Радуга» обратилось в КИЗО района с заявлением о выкупе земельного участка № 2.

В этой связи, на основании Распоряжения КИЗО района от 03.12.2014 г. № 1408, между КИЗО района и ООО «Радуга» 10.12.2014 г. заключен договор купли-продажи № 42-П земельного участка № 2.

В последующем Администрацией поселения 03.03.2015 г. ООО «Радуга» выдано разрешение на реконструкцию нежилого здания, возведенного на земельном участке № 2, под трехэтажный многоквартирный жилой дом.

Вместе с тем, материалами дела установлено, что на момент принятия решения о проведении торгов по продаже права аренды земельного участка № 2 для строительства общественной бани (19.06.2012 г.) уже действовали ПЗЗ поселения (от 09.06.2012 г.).

Согласно данным ПЗЗ поселения, «строительство общественной бани» не было отнесено к основным видам разрешенного использования земельного участка № 2, к таким видам было отнесено, в т.ч., строительство малоэтажных многоквартирных домов.

Объекты социально-бытового назначения отнесены ПЗЗ поселения к условно-разрешенному виду использования земельного участка № 2. При этом разрешение на условно-разрешенный вид использования дается по результатам публичных

слушаний (ст. 39 ГрК РФ).

При этом, согласно пояснениям КИЗО района, поскольку земельный участок № 2 был поставлен на кадастровый учет 23.05.2012 г., то ПЗЗ поселения от 09.06.2012 г. на него не распространяются.

Однако, в момент принятия ПЗЗ поселения еще не были объявлены торги на право заключения договора аренды земельного участка № 2, в этой связи, у КИЗО района имелась возможность обратиться в орган кадастрового учета с заявлением о внесении изменений в государственный кадастр недвижимости в части изменения вида разрешенного использования земельного участка № 2 с «строительство объекта социально-бытового назначения (общественной бани)» на «строительство малоэтажного многоквартирного жилого дома».

Изменение вида разрешенного использования земельного участка № 2 на «строительство многоквартирного жилого дома», не только соответствовало бы принятым ПЗЗ поселения, но и расширило круг участников торгов на право заключения договора аренды земельного участка № 2.

Кроме того, гр. Г представил в материалы настоящего дела копии судебного дела № 2-1676/2014, рассматриваемого в Аксайском районном суде Ростовской области.

Согласно представленным документам, к материалам судебного дела приобщен акт обследования земельного участка № 2, составленный Администрацией поселения и ООО «Радуга» 08.10.2014 г. К данному акту приложены фотографии земельного участка № 2.

Из фотоматериалов следует, что на здании, возводимом на земельном участке № 2, достраивают второй и третий этажи (стр. 1, 2, 4 акта обследования земельного участка).

Вместе с тем, 17.04.2014 г. ООО «Радуга» было выдано разрешение на строительство общественной бани этажностью 1 этаж.

Следовательно, на момент выдачи ООО «Радуга» разрешения на ввод в эксплуатацию нежилого здания (общественной бани), построенного на земельном участке № 2 (06.11.2014 г.), Администрация поселения обладала информацией о том, что ООО «Радуга» осуществляет строительство здания, несоответствующего требованиям выданного разрешения на строительство (вместо одного этажа - три).

Несмотря на это, 06.11.2014 г. Администрация поселения выдала ООО «Радуга» разрешение на ввод в эксплуатацию нежилого здания (общественной бани), а через 4 месяца, разрешение на реконструкцию нежилого здания, возведенного на земельном участке № 2, под трехэтажный многоквартирный жилой дом.

Кроме того, КИЗО района 10.12.2014 г. передал ООО «Радуга» земельный участок № 2 в собственность без проверки факта соответствия функционального назначения возведенного на нем здания тем целям, для которых был предоставлен данный участок в аренду, притом, что участок предоставлялся для строительства не любого нежилого здания, а для строительства именно общественной бани.

В случае не подтверждения факта строительства на земельном участке № 2 общественной бани, у КИЗО района имелась возможность оспорить в судебном порядке выданное ООО «Радуга» свидетельство о государственной регистрации права собственности на нежилое здание этажностью 1 и не предоставить ООО «Радуга» в собственность земельный участок № 2.

Материалами дела также установлено, что руководителем ООО СК «Мастер-Хаус» (общества, обратившегося ранее за предоставлением земельного участка для строительства общественной бани) и ООО «Радуга» (общества, осуществляющего строительство многоквартирных жилых домов на земельном участке) является одно и то же лицо – Соловьев Дмитрий Петрович.

ООО «Радуга» получив права и обязанности по договору аренды земельного участка № 2, знало, что данный земельный участок можно использовать только для строительства общественной бани. Однако, из фотоматериалов судебного дела следует, что до получения разрешения на ввод в эксплуатацию общественной бани, ООО «Радуга» уже вело строительство трехэтажного многоквартирного дома.

Из вышеизложенного следует, что строительство на земельном участке № 2 изначально велось (и ведется) как строительство многоквартирного жилого дома.

Следовательно, земельный участок № 2 первоначально предоставлялся в целях строительства многоквартирного жилого дома под видом «для строительства общественной бани» в целях сужения круга потенциальных претендентов на данный участок.

Из вышеизложенного следует, что земельный участок № 2 предоставлен ООО «Радуга» для строительства многоквартирного жилого дома в обход публичных процедур, предусмотренных ч. 2 ст. 30.1 ЗК РФ, в результате совершения КИЗО района, Администрацией поселения, ООО «Радуга» следующих взаимосвязанных действий:

- КИЗО района не привел земельный участок № 2 в соответствие с ПЗЗ поселения («малоэтажные многоквартирные дома») до объявления процедуры торгов на право заключения договора аренды данного участка для строительства общественной бани;
- ООО «Радуга» осуществляло строительство объекта, не предусмотренного требованиями договора аренды земельного участка № 2;
- Администрация поселения выдала ООО «Радуга» разрешение на ввод в эксплуатацию одноэтажного нежилого здания (общественной бани), несмотря на то, что на тот момент она обладала информацией о строительстве на объекте трехэтажей;
- КИЗО района, заключая с ООО «Радуга» договор купли-продажи земельного участка № 2, не проверил факт соответствия функционального назначения возведенного на нем здания тем целям, для которых был предоставлен данный участок в аренду,
- Администрация поселения выдала ООО «Радуга» разрешение на реконструкцию нежилого здания под трехэтажный многоквартирный дом.

Согласно ст. 16 ФЗ «О защите конкуренции» запрещаются соглашения между органами местного самоуправления 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.

Таким образом, в действиях КИЗО района, Администрации поселения, ООО «Радуга», выразившихся в осуществлении взаимосвязанных действий, приведших к предоставлению ООО «Радуга» земельного участка № 2 для строительства многоквартирного жилого дома в обход публичных процедур, предусмотренных ч. 2 ст. 30.1 ЗК РФ, содержится нарушение ст. 16 ФЗ «О защите конкуренции».

Из всего вышеизложенного следует, что на территории Щепкинского сельского поселения прослеживается система взаимодействия хозяйствующих субъектов (ООО СК «Мастер-Хаус» и ООО «Радуга») и органов местного самоуправления Аксайского района и Щепкинского сельского поселения, в результате которого земельные участки для строительства многоквартирных домов приобретаются в обход публичных процедур, посредством изменения первоначального вида целевого использования земельных участков, предоставленных хозяйствующим субъектам по договорам аренды.

Согласно ч. 1 ст. 49 ФЗ «О защите конкуренции» Комиссия при принятии решения по делу о нарушении антимонопольного законодательства разрешает вопрос о выдаче предписаний.

Согласно представленным в материалы настоящего дела документам и фотоматериалам, на земельных участках № 1 и № 2 ведется строительство многоквартирных жилых домов, в этой связи у Комиссии отсутствуют основания для выдачи предписаний.

В связи с изложенным, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-3 статьи 41, частью 1 статьи 48, частью 1 статьи 49 ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

#### **РЕШИЛА:**

1. Признать Комитет по имущественным и земельным отношениям Администрации Аксайского района нарушившим ч. 1 ст. 15 ФЗ «О защите конкуренции».
2. Признать Комитет по имущественным и земельным отношениям Администрации Аксайского района, Администрацию Щепкинского сельского поселения Аксайского района, ООО «Радуга» нарушившими ст. 16 ФЗ «О защите конкуренции».
3. Предписание Комитету по имущественным и земельным отношениям Администрации Аксайского района, Администрации Щепкинского сельского поселения Аксайского района, ООО «Радуга» не выдавать в связи с отсутствием оснований.

Председатель Комиссии:

К.А. Коренченко

Члены Комиссии:

О.С. Ратникова

Д.С. Колядинцева

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