Исх. № ИП-06/3754 ОТ 24.03.2020

Комиссия Татарстанского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее-Комиссия) в составе:

Председатель Комиссии: <…> – (должностное лицо)
Члены Комиссии: <…> – (должностное лицо)

<…> – (должностное лицо)

рассмотрев дело №016/01/15-100/2020 по признакам нарушения МКУ «Палата имущественных и земельных отношений Менделеевского муниципального района Республики Татарстан» части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», что выразилось в предоставлении земельных участков с кадастровыми номерами 16:27:070901:0803, 16:27:070203:24, 16:27:070203:30, 16:27:070203:26, 16:27:070203:25 без надлежащего опубликования извещений о предоставлении земельных участков, что приводит или может привести к устранению, недопущению, ограничению конкуренции:

- в отсутствии представителя МКУ «Палата имущественных и земельных отношений Менделеевского муниципального района Республики Татарстан», извещены надлежащем образом,

УСТАНОВИЛА:

Основанием для возбуждения дела №016/01/15-100/2020 послужило не исполнение МКУ «Палата имущественных и земельных отношений Менделеевского муниципального района Республики Татарстан» (далее - Палата) предупреждения №П06-116/2019 (исх. №ИП-06/17349 от 21.11.2019).

Основанием для выдачи предупреждения №П06-116/2019 послужило обнаружение Татарстанским УФАС России признаков нарушения антимонопольного законодательства в действиях Палаты при проведении плановой проверки Палаты на основании приказа№01/363-пр от 22 августа 2019 года.

В ходе проведения проверки Татарстанским УФАС России установлено, что Палата заключила следующие договоры аренды земельных участков, а именно:

1) договор аренды № 14 от 07.02.2018 земельного участка с кадастровым номером 16:27:070901:0803 с гр.<….>;

2) договор аренды № 29 от 29.03.2017 земельного участка с кадастровым номером 16:27:070203:25 с гр.<….>;

3) договор аренды № 191 от 26.12.2016 земельного участка с кадастровым номером 16:27:070203:30 с гр.<….>;

4) договор аренды № 45 от 10.04.2017 земельного участка с кадастровым номером 16:27:070203:26 с гр.<….>;

5) договор аренды № 30 от 29.03.2017 земельного участка с кадастровым номером 16:27:070203:24 с гр.<….>.

Согласно документам, представленным Палатой Татарстанскому УФАС России в ходе проведения плановой проверки, информационные сообщения о предоставлении

вышеуказанных земельных участков были опубликованы только в газете «Менделеевские новости».

Исходя из представленных документов, на сайте https://torgi.gov.ru информационное сообщение о предоставлении вышеуказанных земельных участков не публиковалось.

На основании вышеизложенного в адрес Палаты было направлено предупреждение №П06-116/2019 (исх.№ИП-06/17349 от 21.11.2019) о необходимости прекращения нарушения антимонопольного законодательства путём обеспечения возврата:

1) земельного участка с кадастровым номером 16:27:070901:0803 из владения и пользования гр.<….>;

2) земельного участка с кадастровым номером 16:27:070203:25 из владения и пользования гр.<….>;

3) земельного участка с кадастровым номером 16:27:070203:30 из владения и пользования гр.<….>;

4) земельного участка с кадастровым номером 16:27:070203:26 из владения и пользования гр.<….>;

5) земельного участка с кадастровым номером 16:27:070203:24 из владения и пользования гр.<….>.

Предупреждение необходимо было исполнить в течение 30 дней с момента получения. Предупреждение получено Палатой 21 ноября 2019 года. Следовательно, предупреждение должно было быть исполненным 23 декабря 2019 года. Однако в установленный срок сведений об исполнении предупреждения в адрес Татарстанского УФАС России не поступило.

24 декабря 2019 года в адрес Татарстанского УФАС России от Палаты поступило ходатайство о продлении срока (вх.№20675 от 24.12.2019) исполнения предупреждения №П06-116/2019.

В соответствии с частью 5 статьи 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции) предупреждение подлежит обязательному рассмотрению лицом, которому оно выдано, в срок, указанный в предупреждении. Срок выполнения предупреждения должен составлять не менее чем десять дней. По мотивированному ходатайству лица, которому выдано предупреждение, и при наличии достаточных оснований полагать, что в установленный срок предупреждение не может быть выполнено, указанный срок может быть продлен антимонопольным органом.

Ходатайство о продлении срока (вх.№20675 от 24.12.2019) исполнения предупреждения №П06-116/2019 не содержит информации о том, что Палатой приняты все зависящие от неё меры, направленные на возврат земельных участков. Само по себе направление в адрес арендаторов писем не свидетельствует о том, что Палатой совершены действия по устранению выявленных нарушений. В ходатайстве не отражены основания, по которым Палата лишена возможности исполнить предупреждение в установленный им срок. Кроме того, продление срока исполнения предписания является правом, а не обязанностью антимонопольного органа.

В соответствии с частью 6 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган должен быть уведомлен о выполнении предупреждения в течение трех дней со

дня окончания срока, установленного для его выполнения.

В соответствии с частью 8 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции в случае невыполнения предупреждения в установленный срок при наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства антимонопольный орган обязан принять решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Так как предупреждение в установленной срок Палатой не исполнено, Татарстанским УФАС России издан приказ №01/20-к 29 января 2020 года по рассмотрению дела №016/01/15-100/2020 о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения Палатой части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, что выразилось в предоставлении земельных участков с кадастровыми номерами 16:27:070901:0803, 16:27:070203:24, 16:27:070203:30, 16:27:070203:26, 16:27:070203:25 без надлежащего опубликования извещений о предоставлении земельных участков.

В ходе рассмотрения №016/01/15-100/2020 было подтверждено то обстоятельство, что земельные участки с кадастровыми номерами 16:27:070901:0803, 16:27:070203:24, 16:27:070203:30, 16:27:070203:26, 16:27:070203:25 были предоставлены без публикации информационного сообщения на сайте https://torgi.gov.ru о возможности приобретения указанных земельных участков. Также Комиссия пришла к следующим выводам.

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

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

Такие особенности устанавливаются земельным и антимонопольным законодательством.

В соответствии с пунктом 1 статьи 39.18 Земельного кодекса Российской Федерации (далее - ЗК РФ) уполномоченный орган в срок, не превышающий 30 дней с момента поступления заявления гражданина о предоставлении земельного участка в аренду для индивидуального жилищного строительства, обеспечивает опубликование извещения о предоставлении земельного в порядке, установленном для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов уставом поселения, городского округа, по месту нахождения земельного участка и размещает извещение на официальном сайте, а также на официальном сайте уполномоченного органа в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

С соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 10.09.2012 №909 «Об определении официального сайта Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о проведении торгов и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» официальным сайтом для размещения информации о предоставлении земельных

участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, гражданам для индивидуального жилищного строительства является сайт www.torgi.gov.ru.

Таким образом, действующее законодательство под надлежащим опубликованием информации о предоставлении земельного участка для индивидуального жилищного строительства подразумевает опубликование данной информации в течение 30 дней с момента поступления заявления о предоставлении земельного участка в местном периодическом издании и опубликование на сайте www.torgi.gov.ru, на официальном сайте уполномоченного органа в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Однако несмотря на прямое указание закона Палатой не была произведена публикация на сайте www.torgi.gov.ru.

Следовательно, Палата ненадлежащим опубликованием максимально ограничила круг потенциально заинтересованных лиц в предоставлении земельного участка.

Кроме того, в связи с ненадлежащим опубликованием информационных сообщений о предоставлении земельных участков была исключена возможность конкурентной борьбы за право заключения договора аренды земельных участков. Все вышеуказанные договоры фактически были заключены на основании заявления граждан. Публикация на сайте www.torgi.gov.ru. привлекла бы большее количество заинтересованных лиц в предоставлении земельных участков.

Подобные обстоятельства не согласуются с принципами публичности и открытости, закрепленными в земельном законодательстве, а также с конституционными принципами обеспечения единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защиты конкуренции, лежащими в основе правового регулирования экономических отношений.

Отсутствие публикации извещения на официальном сайте www.torgi.gov.ru о предоставлении земельного участка лишает потенциальных приобретателей на равных правах принимать участие в распределении муниципальных земельных участков, препятствуя реализации цели выставления земельных участков на публичную продажу, ущемляет права и свободы неограниченного круга лиц, заинтересованных в приобретении земельных участков.

Заключение договора аренды земельного участка с нарушением публичной процедуры, предусмотренной пунктом 1 статьи 39.18 ЗК РФ, приводит к нарушению публичных интересов, прав неопределенного круга лиц, а также к ограничению, устранению, недопущению конкуренции и в соответствии с пунктом 2 статьи 168 ГК РФ является недействительной сделкой.

Данная позиция основана на выводах, которые содержатся в определении Верховного Суда РФ от 01.10.2019 №310-ЭС19-17056 по делу №А14-24625/2017, определение Верховного Суда РФ от 01.10.2019 №310-ЭС19-16878 по делу №А14-24627/2017

Необходимо отметить, что уже после возбуждения дела №016/01/15-100/2020 Палатой были предприняты действия, направленные на устранение нарушения антимонопольного законодательства. Так, после возбуждения дела №016/01/15-100/2020 Палата:

-26 февраля 2020 года заключила соглашение о расторжении договора аренды

земельного участка №191 от 26.12.2016 с гр.<….> ;

-21 февраля 2020 года заключила соглашение №10 о расторжении договора аренды земельного участка №45 от 10.04.2017 с гр.<….>;

-18 февраля 2020 года заключила соглашение №8 о расторжении договора аренды земельного участка №14 от 07.02.2018 с гр.<….>;

-04 февраля 2020 года заключила соглашение №3 о расторжении договора аренды земельного участка №30 от 29.03.2017 с гр.<….>;

-04 февраля 2020 года заключила соглашение №4 о расторжении договора аренды земельного участка №29 от 29.03.2017 с гр.<….>.

Таким образом, фактически Палата признала, что в бездействии, которое выразилось в ненадлежащем извещении о предоставлении земельных участков, имеется состав нарушения, предусмотренный частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Кроме того, земельные участки с кадастровыми и номерами 16:27:070901:0803, 16:27:070203:24, 16:27:070203:30, 16:27:070203:26, 16:27:070203:25 фактически не использовались арендаторами в соответствии с их назначением, что следует из претензий Палаты и расторжении договоров аренды земельных участков с кадастровыми номерами 16:27:070901:0803, 16:27:070203:24, 16:27:070203:30, 16:27:070203:26, 16:27:070203:25.

Также во всех извещениях о возможности предоставления земельных участков с кадастровыми номерами 16:27:070901:0803, 16:27:070203:24, 16:27:070203:30, 16:27:070203:26, 16:27:070203:25 Палата установила, что лица, заинтересованные в предоставлении земельных участков, могут подавать заявления о намерении участвовать в аукционе на право заключения договора аренды в течение 30 календарных дней со дня опубликования извещения в письменном виде на бумажном носителе лично или через представителя по адресу нахождения Палаты.

Однако определение в пункте 2 статьи 39.18 ЗК РФ в качестве обязательного условия способа подачи заявлений, указанных в подпункте 2 настоящего пункта, предполагает, что способы подачи заявлений должны быть разнообразны, и позволять максимально обеспечить возможность потенциальных заявителей оперативно (в рамках сроков определенных для подачи заявок) заявить о своем волеизъявлении об участии в аукционе.

Определение способа подачи заявления о желании участвовать в аукционе посредством только личного участия ограничивает возможность участия в аукционе заинтересованных лиц, проживающих за пределами соответствующего района, а также субъекта Российской Федерации.

При этом положения статьи 39.18 ЗК РФ не содержат императивного условия о необходимости личного участия заявителей в целях подачи заявки на участие в аукционе и не ограничивают предоставленное заявителям конституционное право на обращение в органы власти только путем непосредственного личного присутствия или присутствия представителя.

Указанная позиция отражена в Постановлении Арбитражного суда Поволжского округа от 28.12.2018 №Ф06-40370/2018 по делу №А72-6466/2018.

Таким образом, установление обязательного требования о подаче заявления лично

ущемляет права лиц, проживающих в другом муниципальном районе Республики Татарстан (или в другом субъекте Российской Федерации) и желающих приобрести земельные участки для индивидуального жилищного строительства, так как создаёт для них максимальные неудобства в подаче такого заявления.

В соответствии с частью 5.1. статьи 45 Закона о защите конкуренции при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства антимонопольный орган проводит анализ состояния конкуренции в объеме, необходимом для принятия решения о наличии или об отсутствии нарушения антимонопольного законодательства.

В рамках рассмотрения настоящего дела Комиссией были проанализированы сложившиеся в период за 2016-2018 годы рыночные отношения на товарном рынке, на котором усматриваются признаки нарушения в действиях ответчиков.

Для определения товарного рынка необходимо установление его продуктовых границ и географических границ.

Анализ и оценка состояния конкурентной среды на рынке предоставления права владения и (или) пользования муниципальным имуществом - земельных участков показал следующее.

На исследуемом товарном рынке под товаром понимается объект гражданских прав (в том числе работа, услуга, включая финансовую услугу), предназначенный для продажи, обмена или иного введения в оборот. Таким образом, предоставление права владения и (или) пользования муниципальным имуществом (земельными участками) может рассматриваться как товар.

Палатой на правах собственника муниципального имущества осуществляется правомочие по распоряжению земельными участками посредством передачи их в аренду (временное владение и пользование) для индивидуального жилищного строительства.

Предметом договоров является предоставление арендатору во временное владение и пользование муниципального имущества (земельного участка).

Так как товаром является право владения и (или) пользования земельным участком, следовательно, продавцом такого права может быть собственник, а именно Палата. В связи с тем, что в границах одного муниципального района существует только один собственник муниципального имущества, то аналогов рассматриваемого товара нет.

Таким образом, Палата выступает единственным продавцом на рынке предоставления права владения и (или) пользования муниципальным имуществом на территории Менделеевского муниципального района.

Учитывая, что муниципальное имущество (земельный участок) должно быть использовано для индивидуального жилищного строительства на территории Менделеевского муниципального района Республики Татарстан, за продуктовые границы исследуемого товарного рынка принимается территория Менделеевского муниципального района.

Таким образом, географические границы рынка предоставления права владения и (или) пользования муниципальным имуществом (земельными участками) в рассматриваемом случае определены территорией Менделеевского муниципального района Республики Татарстан.

Деятельность уполномоченных органов государственной власти или органов местного самоуправления призвана поддерживать конкуренцию в том ее виде, в каком это требует законодательство, которое запрещает совершать действия (бездействие), принимать различного рода акты (нормативного или ненормативного характера), способные привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

В соответствии с частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия).

В соответствии с пунктом 7 статьи 4 Закона о защите конкуренции, конкуренция - соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

Под недопущением конкуренции следует понимать такую ситуацию, когда в результате принятия соответствующим органом акта и (или) осуществления действия (бездействия) исключается любая возможность конкуренции.

Ограничение конкуренции подразумевает то, что в результате принятия соответствующим органом акта и (или) осуществления действия (бездействия) существенно снижается возможность конкуренции.

Устранение конкуренции свидетельствует о том, что в результате принятия соответствующим органом акта и (или) осуществления действия (бездействия) постепенно устраняется (минимизируется) возможность конкуренции.

В соответствии со статьёй 48.1 Закона о защите конкуренции Комиссией в адрес ответчика было направлено заключение об обстоятельствах дела №016/01/15-100/2020.

До окончания рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства и оглашения резолютивной части решения ответчик возражения в письменной форме не представил.

МКУ «Палата имущественных и земельных отношений Менделеевского муниципального района Республики Татарстан» в рамках рассмотрения антимонопольного дела не представило документы и информацию о том, что вменяемые нарушения антимонопольного законодательства были вызваны чрезвычайными, объективно непредотвратимыми обстоятельствами и другими непредвидимыми, непредотвратимыми препятствиями, находящимися вне контроля данных юридических лиц, при соблюдении ими той степени заботливости и осмотрительности, какая требовалась от них в целях надлежащего исполнения обязанностей по соблюдению требований норм действующего законодательства, в том числе антимонопольного.

В части предоставления земельного участка с кадастровым номером 16:27:070203:30, находящегося в муниципальной собственности, Комиссия приняла решение прекратить производство по делу в связи с истечением срока давности рассмотрения дела о

нарушении антимонопольного законодательства.

На основании изложенного, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, статьями 41, 49 Закона о защите конкуренции,

РЕШИЛА:

Признать МКУ «Палата имущественных и земельных отношений Менделеевского муниципального района Республики Татарстан» (ИНН 1627005546, ОГРН 1061674008087) нарушившим требования части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», в части предоставления земельных участков с кадастровыми номерами 16:27:070901:0803, 16:27:070203:24, 16:27:070203:26, 16:27:070203:25 без надлежащего опубликования извещений о предоставлении земельных участков.

Передать материалы настоящего дела должностному лицу, уполномоченному рассматривать дела об административных правонарушениях, для возбуждения административного производства по фактам, указанным в решении по настоящему делу.

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

Председатель Комиссии:	<…> – (должностное лицо)
Члены Комиссии:	<…> – (должностное лицо)
	<…> – (должностное лицо)