

Дело № 76-15

Ответчик:

**Межрегиональное территориальное
управление Федерального
агентства по управлению
государственным имуществом в
Архангельской области и Ненецком
автономном округе**

163000, г. Архангельск, ул. Карла
Либкнехта, д. 2

Ответчик:

ООО «Архсервисплюс»

163000, г. Архангельск, ул. Попова, д.
14, офис 525

РЕШЕНИЕ

**г.
Архангельск**

Резолютивная часть решения оглашена 29 апреля 2016 года

В полном объеме решение изготовлено 18 мая 2016 года

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

Председатель - Бугаев Д.В.

Руководитель Архангельского УФАС
России

Член комиссии - Нестеренко Е.В.

Начальник отдела контроля органов
власти Архангельского УФАС России

Главный специалист экспертного отдела

| | | |
|---------------|----------------------|--|
| Член комиссии | - Красильникова Е.И. | Главный специалист-эксперт отдела контроля органов власти Архангельского УФАС России |
| Член комиссии | - Шахов А.Ю. | Главный специалист-эксперт отдела контроля органов власти Архангельского УФАС России |

рассмотрев дело № 76-15 по признакам нарушения Межрегиональным территориальным управлением Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Архангельской области и Ненецком автономном округе (соответствующие изменения в наименовании территориального органа зарегистрированы 07.04.2016, ранее – Территориальное управление Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Архангельской области) и ООО «Архсервисплюс» части 1 статьи 15, статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» при участии:

представителя Межрегионального территориального управления Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Архангельской области и Ненецком автономном округе – <...> (по доверенности)

представителя ООО «Архсервисплюс» – <...> (по доверенности)

УСТАНОВИЛА:

22.10.2015 в отношении Территориального управления Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Архангельской области (в настоящее время – Межрегиональное территориальное управление Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Архангельской области и Ненецком автономном округе) и ООО «Архсервисплюс» было возбуждено дело № 76-15 по признакам нарушения части 1 статьи 15, статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) в связи с заключением между ними соглашения от 18.11.2013 о внесении изменений в договор аренды земельного участка от 09.02.2012 № 389/1 (кадастровый номер земельного участка 29:22:050518:3), согласно которому был изменен вид разрешенного использования соответствующего земельного участка: «для эксплуатации административного здания (фактическое пользование – для завершения строительства административного здания)» изменено на «для размещения многоэтажного жилого дома». Вместе с тем, земельные участки для целей жилищного строительства должны предоставляться на торгах, которые в данном случае не проводились.

Межрегиональное территориальное управление Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Архангельской области и Ненецком автономном округе и ООО «Архсервисплюс» не согласились с вменяемыми нарушениями, представив свои возражения (в том числе возражения на заключение Архангельского УФАС России об обстоятельствах дела № 76-15, ранее направленное в адрес ответчиков согласно требованиям статьи 48.1 Закона о

защите конкуренции).

В частности, Межрегиональное территориальное управление Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Архангельской области и Ненецком автономном округе указало на следующее.

Основанием для подготовки проекта соглашения от 18.11.2013 о внесении изменений в договор аренды земельного участка от 09.02.2012 № 389/1 явилось заявление ООО «Архсервисплюс» от 07.11.2013 с приложением копии кадастровой выписки о земельном участке с кадастровым номером 29:22:050518:3 от 23.10.2013 № 2900/201/13 130974, в пункте 10 которой было указано разрешенное использование земельного участка - «Для размещения многоэтажного жилого дома».

Данным соглашением разрешенное использование земельного участка с кадастровым номером 29:22:050518:3 было приведено в соответствие со сведениями, содержащимися в отношении разрешенного использования указанного земельного участка в государственном кадастре недвижимости.

Таким образом, изменение разрешенного использования земельного участка с кадастровым номером 29:22:050518:3 было произведено органами Росреестра путем внесения изменений в государственный кадастр недвижимости.

Территориальное управление не предоставляло ООО «Архсервисплюс» земельный участок с кадастровым номером 29:22:050518:3 под строительство жилого дома. Земельный участок с кадастровым номером 29:22:050518:3 предоставлен ООО «Архсервисплюс» на основании пункта 1 статьи 36 Земельного кодекса Российской Федерации (в ред. Федерального закона от 24.07.2007 № 212-ФЗ), в соответствии с которой если иное не установлено федеральными законами, исключительное право на приватизацию земельных участков или приобретение права аренды земельных участков имеют граждане и юридические лица - собственники зданий, строений, сооружений.

Заключение Архангельского УФАС России об обстоятельствах дела № 76-15 содержит ссылку на Постановление Президиума ВАС РФ от 23.12.2008 № 8985/08 по делу № А55-16774/2007.

Вместе с тем, Федеральная антимонопольная служба (ее территориальные органы) в своей деятельности не руководствуется решениями судов.

Постановление Президиума ВАС РФ от 23.12.2008 № 8985/08 не является правовым актом, в связи с чем ссылка на него в качестве правовой нормы недопустима.

Постановление Президиума ВАС РФ от 23.12.2008 № 8985/08 не имеет отношения к рассматриваемому делу, поскольку в данной ситуации рассматривался вопрос заключения договора купли-продажи земельного участка под объектом незавершенного строительства, но не аренды земельного участка под объектом незавершенного строительства.

Кроме того, ответчик указал, что соглашение от 18.11.2013 о внесении изменений в договор аренды земельного участка от 09.02.2012 № 389/1, заключенное между Территориальным управлением Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Архангельской области и ООО «Архсервисплюс», не имеет отношения к возможности осуществления на земельном участке

жилищного строительства, поскольку строительство на земельных участках осуществляется не на основании каких-либо договоров, соглашений, а на основании разрешения на строительство.

Межрегиональное территориальное управление Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Архангельской области и Ненецком автономном округе не является лицом, уполномоченным на выдачу разрешений на строительство.

ООО «Архсервисплюс» также представило свои возражения, указав на соблюдение в данном случае всех необходимых процедур.

По мнению ответчика, заключение органом власти и хозяйствующим субъектом договора/соглашения не делает указанных лиц нарушителями антимонопольного законодательства автоматически и не может свидетельствовать о нарушении сторонами статьи 16 Закона о защите конкуренции при отсутствии каких-либо доказательств наличия запрещенных соглашения либо согласованных действий.

ООО «Архсервисплюс» указало на факт расположения на земельном участке с кадастровым номером 29:22:050518:3 объекта незавершенного строительства (служебное здание управления порта площадью застройки 201 кв. м), находящегося в собственности общества и приобретенного по договору купли-продажи недвижимого имущества от 18.04.2011.

Таким образом, по мнению общества, спорный земельный участок с учетом находящегося на нем объекта незавершенного строительства не мог быть выставлен на аукцион для целей жилищного строительства в силу ограничений, установленных императивными нормами законодательства.

Из пункта 1 статьи 36 ЗК РФ (в редакции, действовавшей на момент заключения договора аренды и дополнительного соглашения к нему) следует, что собственники зданий, строений, сооружений, расположенных на земельных участках, находящихся в государственной и муниципальной собственности, имеют исключительное право на приватизацию земельных участков или приобретение их в аренду.

Данное право является исключительным, то есть никто, кроме собственника здания, строения, сооружения, не имеет права на приватизацию земельного участка, занятого таким зданием, строением, сооружением, либо на приобретение этого участка в аренду.

Дополнительно ООО «Архсервисплюс» отметило социальную значимость рассматриваемого вопроса, указав, что он касается не только Межрегионального территориального управления Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Архангельской области и Ненецком автономном округе и Общества и не только осуществления предпринимательской деятельности, а в большей степени прав и законных интересов неопределенного круга лиц – физических лиц, граждан Российской Федерации, поскольку строительство уже ведется, имеются договоры долевого участия в строительстве с участниками долевого строительства.

Дело № 76-15 рассмотрено с учетом следующего.

На основании распоряжения Территориального управления Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Архангельской области от 09.02.2012 № 25-р между Территориальным управлением Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Архангельской области и ООО «Архсервисплюс» заключен договор аренды от 09.02.2012 № 389/1, в соответствии с которым обществу был передан земельный участок с кадастровым номером 29:22:050518:3 для эксплуатации административного здания (фактическое пользование – для завершения строительства административного здания). Местоположение участка: г. Архангельск, округ Ломоносовский, наб. Северной Двины (общая площадь 2020 кв.м).

18.11.2013 Территориальное управление Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Архангельской области и ООО «Архсервисплюс» подписали соглашение о внесении изменений в договор аренды земельного участка от 09.02.2012 № 389/1. В данном соглашении вид разрешенного использования соответствующего земельного участка «для эксплуатации административного здания (фактическое пользование – для завершения строительства административного здания)» изменен на «для размещения многоэтажного жилого дома».

В настоящее время на земельном участке с кадастровым номером 29:22:050518:3 ведется строительство единого жилого комплекса.

На момент заключения между Территориальным управлением Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Архангельской области и ООО «Архсервисплюс» соглашения от 18.11.2013 о внесении изменений в договор аренды земельного участка от 09.02.2012 № 389/1 статьей 30.1 Земельного кодекса Российской Федерации (введена Федеральным законом от 29.12.2004 № 191-ФЗ и подлежала применению с 01.10.2005) было предусмотрено, что земельные участки для жилищного строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются в собственность или в аренду без предварительного согласования места размещения объекта (пункт 1).

Пунктом 2 указанной статьи устанавливалось, что продажа земельных участков для жилищного строительства или продажа права на заключение договоров аренды земельных участков для жилищного строительства осуществляется на аукционах.

Таким образом, на момент заключения между Территориальным управлением Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Архангельской области и ООО «Архсервисплюс» рассматриваемого соглашения от 18.11.2013 земельное законодательство предусматривало предоставление земельных участков для жилищного строительства исключительно в порядке проведения торгов, в отличие от порядка предоставления земельных участков для строительства иных объектов, которое может осуществляться без проведения торгов.

Нормами Земельного кодекса Российской Федерации, вступившими в силу с 01.03.2015, также не предусмотрено возможности предоставления органами власти земельных участков в целях жилищного строительства без проведения

торгов.

Несмотря на то, что Градостроительный кодекс Российской Федерации допускает изменение вида разрешенного использования земельного участка (статья 37), данная процедура находится в сфере градостроительного регулирования и не может нарушать установленный Земельным кодексом Российской Федерации порядок предоставления земельного участка для соответствующего вида использования.

Таким образом, заключение рассматриваемого соглашения от 18.11.2013 о внесении изменений в договор аренды от 09.02.2012 № 389/1 между ООО «Архсервисплюс» и Территориальным управлением Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Архангельской области, исполнявшим в данном случае полномочия по предоставлению соответствующего земельного участка, позволило по сути обойти предусмотренные процедуры торгов, что свидетельствует о нарушении пунктов 1 и 2 статьи 30.1 Земельного кодекса Российской Федерации.

Факт изменения органом местного самоуправления целевого назначения для определенной категории земельных участков (на территории МО «Город Архангельск» действуют Правила землепользования и застройки МО «Город Архангельск», утвержденные решением Архангельской городской Думы от 13.12.2012 № 516) не освобождает от обязанности соблюдения порядка их предоставления, установленного Земельным кодексом Российской Федерации.

В рассматриваемой ситуации Межрегиональное территориальное управление Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Архангельской области и Ненецком автономном округе (на момент заключения соглашения от 18.11.2013 – Территориальное управление Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Архангельской области) ограничилось лишь внесением изменений в договор аренды земельного участка, проигнорировав требования пунктов 1 и 2 статьи 30.1 Земельного кодекса Российской Федерации.

С точки зрения Закона о защите конкуренции (статьи 15 и 16 Закона) акты и действия органов власти, в том числе в виде заключения соглашений с хозяйствующими субъектами, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, недопустимы.

В связи с этим необходимо отметить, что предоставление земельного участка для жилищного строительства без проведения аукциона ставит хозяйствующий субъект, осуществляющий строительство, в преимущественное, более выгодное положение по сравнению с иными лицами, которые лишаются возможности приобрести права на земельный участок или приобретают право на земельный участок для целей жилищного строительства на торгах в порядке статьи 30.1 Земельного кодекса Российской Федерации.

В данном случае имеет значение не столько создание преимущественных условий допуска к конкретным земельным участкам, сколько создание преимущественных условий доступа к самой возможности осуществления жилищного строительства на земельных участках соответствующей категории в принципе (без необходимости участия в торгах).

Предоставление земельного участка для жилищного строительства без проведения аукциона может привести к экономии финансовых средств конкретного застройщика, что ставит застройщика в преимущественное, более выгодное положение по сравнению с иными лицами, приобретающими права на земельные участки для целей жилищного строительства на торгах в порядке статьи 30.1 Земельного кодекса Российской Федерации (аналогичная позиция изложена арбитражными судами при рассмотрении дела № А28-14996/2013).

Учитывая данные обстоятельства, довод ответчиков об отсутствии нарушений требований Закона о защите конкуренции в связи с невозможностью проведения аукциона в отношении земельного участка с кадастровым номером 29:22:050518:3, поскольку на нем располагался объект незавершенного строительства, находящийся у общества в собственности на момент заключения дополнительного соглашения от 18.11.2013, несостоятелен.

Комиссия Архангельского УФАС России находит обоснованным довод о том, что сам факт заключения дополнительного соглашения от 18.11.2013 о внесении изменений в договор аренды земельного участка от 09.02.2012 № 389/1 не может свидетельствовать о нарушении требований статьи 16 Закона о защите конкуренции при отсутствии каких-либо доказательств наличия соглашения или согласованных действий, запрещенных данной нормой.

Принимая во внимание, что такие доказательства в материалах дела № 76-15 отсутствуют, Комиссия Архангельского УФАС не имеет оснований для квалификации рассматриваемой ситуации с точки зрения статьи 16 Закона о защите конкуренции.

Вместе с тем, как следует из части 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 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).

Из положений статьи 15 Закона о защите конкуренции следует, что достаточным основанием для вывода о нарушении установленных в ней запретов является создание условий, возможности для наступления последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции.

При вышеизложенных обстоятельствах, фактически предоставив в нарушение установленной земельным законодательством процедуры (без проведения торгов) ООО «Архсервисплюс» возможность осуществлять жилищное строительство на земельном участке с кадастровым номером 29:22:050518:3 посредством заключения с обществом соглашения от 18.11.2013 о внесении изменений в договор аренды земельного участка от 09.02.2012 № 389/1 Межрегиональное Территориальное управление Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Архангельской области и Ненецком автономном округе (на тот момент – Территориальное управление Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Архангельской области) нарушило требования

части 1 статьи 15 Закон о защите конкуренции.

Довод о том, что указанным соглашением разрешенное использование земельного участка с кадастровым номером 29:22:050518:3 было лишь приведено в соответствие со сведениями, уже содержащимися в отношении разрешенного использования указанного земельного участка в государственном кадастре недвижимости (изменение было произведено органами Росреестра путем внесения изменений в государственный кадастр недвижимости), несостоятелен, поскольку именно соглашением от 18.11.2013 были внесены соответствующие изменения в договор аренды от 09.02.2012 № 389/1, а обществу предоставлена фактическая возможность осуществления на рассматриваемом земельном участке жилищного строительства в нарушение действующих на тот момент требований Земельного кодекса Российской Федерации.

Мнение ответчика, что соглашение от 18.11.2013 о внесении изменений в договор аренды земельного участка от 09.02.2012 № 389/1 не имеет отношения к возможности осуществления на земельном участке жилищного строительства, так как строительство осуществляется не на основании каких-либо договоров, соглашений, а на основании разрешения на строительство, также не может быть принято во внимание, учитывая, что именно предоставление имущественных прав на земельный участок с целью осуществления на нем жилищного строительства объективно обусловило такую возможность.

Согласно части 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 данном случае товарным рынком является рынок жилищного строительства на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Границы рынка ограничены земельными участками, соответствующие полномочия по предоставлению которых имеются у Межрегионального Территориального управления Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Архангельской области.

Рынок жилищного строительства на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, является конкурентным, по причине чего установление конкретных лиц не требуется. Определение состава хозяйствующих субъектов, действующих на товарном рынке в качестве продавцов и покупателей, является этапом проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, порядок которого определен приказом Федеральной антимонопольной службы от 28.04.2010 № 220 (далее – Порядок).

В силу положений пункта 1.4 Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, утвержденного приказом Федеральной антимонопольной службы от 28.04.2010 № 220, не требуется проведение анализа состояния конкуренции на товарном рынке при рассмотрении дел о нарушении антимонопольного законодательства, возбужденных по признакам нарушения пункта 2 части 1, части 4 (если соглашение приводит или может привести к повышению, снижению или поддержанию цен на торгах) и 5 (если координация приводит или может привести к повышению, снижению или поддержанию цен на торгах) статьи 11, пункта 2 части 1 статьи 11.1, статей 14, 15, 16, 17, 17.1, 18 Закона о

защите конкуренции.

Таким образом, для принятия решения о наличии либо отсутствии нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции в данном случае было достаточно определить товарный рынок.

Как уже указывалось ранее, в рассматриваемой ситуации имеет значение не столько создание преимущественных условий допуска к конкретным земельным участкам, сколько создание преимущественных условий доступа к самой возможности осуществления жилищного строительства на земельных участках соответствующей категории в принципе (без необходимости участия в торгах).

Предоставление земельного участка для жилищного строительства без проведения аукциона может привести к экономии финансовых средств конкретного застройщика, что ставит застройщика в преимущественное, более выгодное положение по сравнению с иными лицами, приобретающими права на земельные участки для целей жилищного строительства на торгах в порядке статьи 30.1 Земельного кодекса Российской Федерации (аналогичная позиция изложена арбитражными судами при рассмотрении дела № А28-14996/2013).

Решая вопрос о выдаче предписания, Комиссия Архангельского УФАС России учитывает следующее.

Согласно части 1 статьи 39 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган в пределах своих полномочий возбуждает и рассматривает дела о нарушении антимонопольного законодательства, принимает по результатам их рассмотрения решения и выдает предписания.

При этом, в случае выдачи предписания оно должно не только соответствовать решению, но и предполагать возможность его исполнения.

Как следует из материалов дела № 76-15, на земельном участке с кадастровым номером 29:22:050518:3 к настоящему времени уже начато и продолжает осуществляться строительство единого жилого комплекса.

Кроме того, ООО «Архсервисплюс» предоставило документы, подтверждающие наличие заключенных с физическими лицами соответствующих договоров долевого участия в строительстве.

При вышеназванных обстоятельствах Комиссия Архангельского УФАС России не находит возможным выдать предписание по делу № 76-15.

Учитывая изложенное, а также руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 3 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия Архангельского УФАС России

РЕШИЛА:

1. Признать Межрегиональное Территориальное управление Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Архангельской области и Ненецком автономном округе нарушившим требования части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», что выразилось в предоставлении в нарушение установленной земельным законодательством процедуры (без проведения торгов) ООО «Архсервисплюс» возможности осуществлять жилищное строительство на земельном участке с кадастровым номером 29:22:050518:3 посредством заключения с обществом соглашения от 18.11.2013 о внесении изменений в договор аренды земельного участка от 09.02.2012 № 389/1.

2. Рассмотрение дела в части нарушения требований статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» прекратить.

3. Предписание не выдавать.

4. Передать материалы дела уполномоченному должностному лицу Архангельского УФАС России для решения вопроса о возбуждении административного производства.

В соответствии со статьей 52 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» решение антимонопольного органа может быть обжаловано в Арбитражный суд Архангельской области в течение трех месяцев со дня принятия решения.

Председатель комиссии:

Д.В. Бугаев

Члены комиссии:

Е.В. Нестеренко

Е.И. Красильникова

А.Ю. Шахов