

РЕШЕНИЕ по делу №06-43/2016

№ РХ-06/9423 от 07.07.2016

Резолютивная часть объявлена «24» июня 2016 года

Полный текст решения изготовлен «07» июля 2016 года

Комиссия Татарстанского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель комиссии: -<...>;

Члены комиссии: -<...>;

-<...>,

при участии:

представителя ответчика - Исполнительного комитета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан <...>;

представителя заинтересованного лица – ООО «Полимэкс» (ИНН 1633001170) <...>,

рассмотрев дело №06-43/2016 по признакам нарушения Исполнительным комитетом Пестречинского муниципального района Республики Татарстан, Палатой имущественных и земельных отношений Пестречинского муниципального района Республики Татарстан части 3 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в ограничении круга претендентов на участие в открытом аукционе, проведенного на основании Постановления Исполнительного комитета Пестречинского муниципального района №2167 от 27.12.2012 года, путем объединения нескольких земельных участков, расположенных в Конском сельском поселении Пестречинского муниципального района Республики Татарстан в один лот (приобретатель ООО «Полимэкс»),

УСТАНОВИЛА:

На основании приказа от 22.09.2015г. №02/664-пр Управлением Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан была проведена плановая проверка МКУ «Палата имущественных и земельных отношений Пестречинского муниципального района Республики Татарстан».

В ходе проведения проверки аукционов, проведенных Палатой имущественных и земельных отношений Пестречинского муниципального района Республики Татарстан, было изучено Постановление Исполнительного комитета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан №2167 от 27.12.2012 года, согласно которому установлено следующее.

Во исполнение Постановления Исполнительного комитета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан №2167 от 27.12.2012 года, Исполнительным комитетом Пестречинского муниципального района был проведен открытый аукцион по лоту №1 по продаже в собственность 27 земельных участков, относящихся к категории земель «земли сельскохозяйственного назначения», находящиеся в муниципальной собственности, расположенных в Конском

сельском поселении Пестечинского муниципального района РТ, общей площадью 5209967 кв.м. (кадастровые номера: 16:33:040411:129, 16:33:040411:130, 16:33:040411:136, 16:33:040412:120, 16:33:040412:133, 16:33:040412:134, 16:33:040412:135, 16:33:040412:136, 16:33:040412:137, 16:33:040412:138, 16:33:040412:139, 16:33:040412:140, 16:33:040412:141, 16:33:040412:142, 16:33:040415:13, 16:33:040415:14, 16:33:040415:15, 16:33:040418:147, 16:33:040418:148, 16:33:040418:149, 16:33:040418:164, 16:33:040420:25, 16:33:040420:28, 16:33:040420:29, 16:33:040420:30, 16:33:040420:31, 16:33:040471:8, 16:33:040412:122, 16:33:040418:3).

Начальная цена – 1 567 074,00 рублей.

Сообщение о проведении аукциона было опубликовано в газете «Вперед» №102 (9492) от 28 декабря 2012 года.

Согласно Протоколу №1 рассмотрения заявок на участие в открытом аукционе 28 января 2013 года по продаже земельных участков и определение участников от 24 января 2013 года, на участие в аукционе по лоту №1 поступила одна заявка от ООО «Полимэкс».

Впоследствии между Палатой имущественных и земельных отношений Пестечинского муниципального района РТ и ООО «Полимэкс» был заключен договор купли - продажи земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения от 24 января 2013 года.

На основании изложенного Татарстанским УФАС России было возбуждено дело №06-43/2016 (Приказ №02/79-к от 14.03.2016) по признакам нарушения Палатой имущественных и земельных отношений Пестечинского муниципального района РТ части 3 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в ограничении круга претендентов на участие в открытом аукционе, проведенного на основании Постановления Исполнительного комитета Пестечинского муниципального района №2167 от 27.12.2012 года, путем объединения нескольких земельных участков, расположенных в Конском сельском поселении Пестечинского муниципального района РТ в один лот (приобретатель ООО «Полимэкс»).

Проверив обоснованность доводов, проанализировав предоставленные документы, Комиссия приходит к следующим выводам.

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

В соответствии с частью 1 статьи 34 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на свободное использование своих способностей, имущества для предпринимательской и иной, не запрещенной законом экономической деятельности.

В соответствии с частью 1 статьи 1 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции» данный закон определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе предупреждения и пресечения недопущения, ограничения, устранения конкуренции федеральными органами

исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, Центральным банком Российской Федерации.

В соответствии с частью 1 статьи 3 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции» закон распространяется на отношения, которые связаны с защитой конкуренции, в том числе с предупреждением и пресечением монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, и в которых участвуют российские юридические лица и иностранные юридические лица, организации, федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные осуществляющие функции указанных органов органы или организации, а также государственные внебюджетные фонды, Центральный банк Российской Федерации, физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели.

Целями антимонопольного законодательства являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков (часть 2 статьи 1 ФЗ «О защите конкуренции»).

Во исполнение Постановления Исполнительного комитета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан №2167 от 27.12.2012 года, Исполнительным комитетом Пестречинского муниципального района был проведен открытый аукцион по лоту №1 по продаже в собственность 27 земельных участков, относящихся к категории земель «земли сельскохозяйственного назначения», находящиеся в муниципальной собственности, расположенных в Конском сельском поселении Пестречинского муниципального района Республики Татарстан, общей площадью 5209967 кв.м. (кадастровые номера: 16:33:040411:129, 16:33:040411:130, 16:33:040411:136, 16:33:040412:120, 16:33:040412:133, 16:33:040412:134, 16:33:040412:135, 16:33:040412:136, 16:33:040412:137, 16:33:040412:138, 16:33:040412:139, 16:33:040412:140, 16:33:040412:141, 16:33:040412:142, 16:33:040415:13, 16:33:040415:14, 16:33:040415:15, 16:33:040418:147, 16:33:040418:148, 16:33:040418:149, 16:33:040418:164, 16:33:040420:25, 16:33:040420:28, 16:33:040420:29, 16:33:040420:30, 16:33:040420:31, 16:33:040471:8, 16:33:040412:122, 16:33:040418:3).

Начальная цена –1 567 074,00 рублей.

Сообщение о проведении аукциона было опубликовано в газете «Вперед» №102 (9492) от 28 декабря 2012 года.

Согласно Протоколу №1 рассмотрения заявок на участие в открытом аукционе 28 января 2013 года по продаже земельных участков и определение участников от 24 января 2013 года, на участие в аукционе по лоту №1 поступила одна заявка от ООО «Полимэкс».

Впоследствии между Палатой имущественных и земельных отношений Пестречинского муниципального района РТ и ООО «Полимэкс» был заключен договор купли - продажи земельных участков из земель сельскохозяйственного

назначения от 24 января 2013 года.

На основании изложенного Татарстанским УФАС России было возбуждено дело №06-43/2016 (Приказ №02/79-к от 14.03.2016) по признакам нарушения Палатой имущественных и земельных отношений Пестречинского муниципального района РТ части 3 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в ограничении круга претендентов на участие в открытом аукционе, проведенного на основании Постановления Исполнительного комитета Пестречинского муниципального района №2167 от 27.12.2012 года, путем объединения нескольких земельных участков, расположенных в Конском сельском поселении Пестречинского муниципального района РТ в один лот (приобретатель ООО «Полимэкс»).

В ходе рассмотрения дела №06-43/2016 Комиссией Татарстанского УФАС России было установлено, что документация по рассматриваемому аукциону от 28.01.2013г. на 58 листах была изъята у Исполнительного комитета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан правоохранительными органами РФ на основании обыска от 20.05.2013г. в рамках расследования уголовного дела №55279.

В дальнейшем аукционная документация была возвращена ненадлежащему лицу (акт возврата изъятых документов на основании протокола обыска от 20.05.2013г. по уголовному делу №55279) и впоследствии утеряна.

Таким образом, органы местного самоуправления Пестречинского муниципального района Республики Татарстан не смогли предоставить в адрес Татарстанского УФАС России, в частности:

- копии заявок на участие в аукционе;
- копии приложений к заявкам на участие в аукционе;
- копии приложений к постановлению о проведении аукциона №2167 от 27 декабря 2012 года.

Определением об отложении дела №06-43/2016 от 04 мая 2016 года (исх.№РХ-06/6278 от 05.05.2016) Комиссия Татарстанского УФАС России определила привлечь к рассмотрению дела №06-43/2016 Исполнительный комитет Пестречинского муниципального района Республики Татарстан в качестве ответчика.

В соответствии со статьей 34 Земельного кодекса Российской Федерации (в редакции, действовавшей на момент совершения нарушения) органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны обеспечить управление и распоряжение земельными участками, которые находятся в их собственности и (или) в ведении, на принципах эффективности, справедливости, публичности, открытости и прозрачности процедур предоставления таких земельных участков. Для этого указанные органы обязаны: принять акт, устанавливающий процедуры и критерии предоставления таких земельных участков, в том числе порядок рассмотрения заявок и принятия решений. Рассмотрению подлежат все заявки, поступившие до определенного указанными процедурами срока. Не допускается установление приоритетов и особых условий

для отдельных категорий граждан, если иное не установлено законом.

Приобретение земельного участка из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, или права на заключение договора аренды такого земельного участка на торгах (конкурсах, аукционах) регламентировано статьей 38 Земельного кодекса Российской Федерации.

Отличительной особенностью процедуры проведения аукциона, как и любых торгов, является конкуренция их участников.

В соответствии с пунктом 1 статьи 38 Земельного кодекса Российской Федерации предметом торгов (конкурсов, аукционов) может быть сформированный в соответствии с подпунктом 1 пункта 4 статьи 30 Земельного кодекса Российской Федерации земельный участок с установленными границами или право на заключение договора аренды такого земельного участка.

В соответствии с пунктом 4 статьи 38 Земельного кодекса Российской Федерации и Правилами организации и проведения торгов по продаже находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков или права на заключение договоров аренды таких земельных участков, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 11.11.2002 №808 (далее - Правила), предусмотрен порядок организации и проведения торгов (конкурсов, аукционов), в том числе сведения о предстоящих торгах, подлежащие обязательному опубликованию (пункт 8 Правил).

При формировании условий конкурса (аукциона) заказчик не должен игнорировать предмет и цели Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», Земельного кодекса Российской Федерации и Правил, направленных на эффективное использование государственной (муниципальной) собственности, на достижение публичности, открытости и прозрачности предоставления земельных участков, эффективности использования бюджетных средств и развитие добросовестной конкуренции.

В рассматриваемой ситуации негативное влияние на конкуренцию путем необоснованного укрупнения лота проявляет себя в вытеснении малых, экономически слабых хозяйствующих субъектов, не способных освоить такой крупный лот.

Обладая индивидуально-определенными потребительскими свойствами, каждый земельный участок привлекает к торгам специфический круг потребителей. Объединение в один лот земельных участков, обладающих индивидуальными, различными потребительскими свойствами, ведет к отказу от участия в торгах лиц, заинтересованных в земельном участке с определенным месторасположением и характеристиками.

Понятие земельного участка как объекта земельных отношений закреплено в статье 11.1 Земельного кодекса Российской Федерации, и определяется как часть поверхности земли, границы которого определены в соответствии с федеральными законами.

Пунктом 1 статьи 38 Земельного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что предметом торгов (конкурсов, аукционов) может быть сформированный в

соответствии с подпунктом 1 пункта 4 статьи 30 Земельного кодекса Российской Федерации земельный участок с установленными границами или право на заключение договора аренды такого земельного участка.

Согласно пункту 2 статьи 38 Земельного кодекса Российской Федерации в качестве продавца земельного участка или права на заключение договора аренды такого земельного участка выступает исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные статьей 29 Земельного кодекса Российской Федерации. В качестве организатора торгов (конкурсов, аукционов) выступает собственник или действующая на основании договора с ним специализированная организация.

То есть фактически объединение нескольких сформированных земельных участков в один лот означает продажу не земельного участка, а земельных участков, что Земельным кодексом Российской Федерации не предусмотрено.

Терминология вышеуказанных статей Земельного кодекса Российской Федерации не допускает проведение аукциона по продаже земельных участков. Законодательством предусмотрено лишь проведение аукциона по продаже земельного участка.

Так же, согласно п. 4 ст. 41 Градостроительного кодекса Российской Федерации, в случае, если по инициативе правообладателей земельных участков осуществляется разделение земельного участка на несколько земельных участков, объединение земельных участков в один земельный участок, изменение общей границы земельных участков, подготовка документации по планировке территории не требуется. Объединение земельных участков в один земельный участок допускается только при условии, если образованный земельный участок будет находиться в границах одной территориальной зоны.

Спорные земельные участки, выставленные на аукцион одним лотом, территориально расположены в разных кадастровых кварталах.

Соответственно, продажа нескольких земельных участков, предназначенных для сельскохозяйственного назначения, одним лотом ущемляет права и законные интересы неопределенного круга лиц, которые в соответствии с федеральными законами имеют право приобретать в собственность земельные участки, однако финансовое положение некоторых не позволяет приобрести несколько земельных участков (например, физические лица, предприниматели малого и среднего бизнеса).

Исходя из вышеизложенного следует, что Исполнительным комитетом Пестречинского муниципального района Республики Татарстан и Палатой имущественных и земельных отношений Пестречинского муниципального района Республики Татарстан был ограничен круг претендентов на участие в открытом аукционе.

Частью 3 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции» запрещено при проведении торгов на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд ограничение конкуренции между участниками торгов путем включения в состав лотов продукции (товаров, работ, услуг), технологически и

функционально не связанной с товарами, работами, услугами, поставки, выполнение, оказание которых являются предметом торгов.

В силу статьи 4 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции» признаки ограничения конкуренции - сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке, отказ хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, от самостоятельных действий на товарном рынке, определение общих условий обращения товара на товарном рынке соглашением между хозяйствующими субъектами или в соответствии с обязательными для исполнения ими указаниями иного лица либо в результате согласования хозяйствующими субъектами, не входящими в одну группу лиц, своих действий на товарном рынке, а также иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке.

В соответствии с пунктом 5 статьи 4 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции» хозяйствующий субъект - коммерческая организация, некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход, индивидуальный предприниматель, иное физическое лицо, не зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя, но осуществляющее профессиональную деятельность, приносящую доход, в соответствии с федеральными законами на основании государственной регистрации и (или) лицензии, а также в силу членства в саморегулируемой организации.

В соответствии с пунктом 7 статьи 4 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «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.

Конкуренция призвана обеспечивать стабильное развитие экономических отношений в Российской Федерации, высокое качество реализуемых товаров, оказываемых услуг, повышение эффективности деятельности участников товарного рынка.

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

Самостоятельные действия хозяйствующего субъекта ООО «Полимэкс» не подразумевают предоставления ему органом власти конкурентного преимущества перед иными хозяйствующими субъектами, посредством наделения его имуществом, передачи полномочий органов местного самоуправления и выделения субсидий.

Деятельность уполномоченных органов государственной власти или органов местного самоуправления призвана поддерживать конкуренцию в том её виде, в

каком этого требует законодательство, которое запрещает совершать действия (бездействие), принимать различного рода акты (нормативного или ненормативного характера), способные привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

На основании вышеизложенного комиссия Татарстанского УФАС России приходит к выводу, что Исполнительным комитетом Пестречинского муниципального района Республики Татарстан, Палатой имущественных и земельных отношений Пестречинского муниципального района Республики Татарстан нарушена часть 3 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», что выразилось в ограничении круга претендентов на участие в открытом аукционе, проведенного на основании Постановления Исполнительного комитета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан №2167 от 27.12.2012 года, путем объединения нескольких земельных участков, расположенных в Конском сельском поселении Пестречинского муниципального района Республики Татарстан в один лот (приобретатель ООО «Полимэкс»), что привело или могло привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

На основании вышеизложенного, руководствуясь статьями 17, 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 3 статьи 41, частью 1 статьи 49, пунктом 1 части 1 статьи 48 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», комиссия Татарстанского УФАС России,

РЕШИЛА:

Признать Исполнительный комитет Пестречинского муниципального района Республики Татарстан, Палату имущественных и земельных отношений Пестречинского муниципального района Республики Татарстан нарушившими часть 3 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», что выразилось в ограничении круга претендентов на участие в открытом аукционе, проведенного на основании Постановления Исполнительного комитета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан №2167 от 27.12.2012 года, путем объединения нескольких земельных участков, расположенных в Конском сельском поселении Пестречинского муниципального района Республики Татарстан в один лот (приобретатель ООО «Полимэкс»), что привело или могло привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Председатель комиссии: <...>

Члены комиссии: <...>

<...>