

Решение по делу № 06-831/2014 в отношении Исполнительного комитета города Казани, Исполнительного комитета Лаишевского муниципального района РТ

РХ-06/5190 от 06.04.2015

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

<...> ,

при участии:

- представителя по доверенности Казанской городской Думы <...> , личность установлена паспортом,

- директора ООО «Ясная Поляна» <...> (должностного лица), личность установлена паспортом,

- представителя по доверенности ООО «Ясная Поляна» <...> , личность установлена паспортом,

в отсутствие представителей ответчиков - Исполнительного комитета города Казани, Исполнительного комитета Лаишевского муниципального района РТ, МКУ «Управление архитектуры и градостроительства Исполнительного комитета муниципального образования города Казани», извещены надлежащим образом,

рассмотрев дело №06-831/2014 в отношении Исполнительного комитета города Казани, Исполнительного комитета Лаишевского муниципального района РТ, Казанской городской Думы, МКУ «Управление архитектуры и градостроительства Исполнительного комитета муниципального образования города Казани» по признакам нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», в части предоставления и незаконного перевода земельного участка из зон сельскохозяйственных угодий (СХ) в зону индивидуальной и малоэтажной жилой застройки Ж2 для строительства жилого комплекса «Ясная Поляна», что привело или могло привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции,

Установила:

В Татарстанское УФАС России поступило обращение гражданина по признакам нарушения антимонопольного законодательства при передаче и изменении разрешенного использования земельного участка для строительства жилого комплекса «Ясная Поляна» (2091/ж от 17.09.2014 года).

Информация по вопросу выделения данного земельного участка была запрошена у органов местного самоуправления города Казани и Лаишевского муниципального района.

В соответствии с информацией представленной ООО «Ясная Поляна», строительство жилого комплекса «Ясная Поляна» осуществляется на 447 земельных участках, образованных в результате разделения земельных участков с кадастровыми номерами 16:24:090704:0002, 16:24:090704:0004.

Со дня вступления в силу закона Республики Татарстан от 28.12.2007 №69-ЗРТ «О преобразовании, изменении границ отдельных муниципальных образований и внесении изменений в некоторые законы Республики Татарстан» земельные участки с кадастровыми номерами 16:24:090704:0002, 16:24:090704:0004 вошли в границы черты города Казани, до принятия указанного закона, относились к границам Лаишевского муниципального района.

В ходе рассмотрения обращения было установлено, что ООО «Ясная Поляна» приобрело земельные участки с кадастровыми номерами 16:24:090704:0002, 16:24:090704:0004 на основании договора купли-продажи №186/11 от 16.08.2011 года, заключенного с ОАО «ПроФИТ Групп».

ОАО «ПроФИТ Групп» в свою очередь приобрело земельные участки с кадастровыми номерами 16:24:090704:0002, 16:24:090704:0004 на основании договора купли-продажи №79/10 от 26.07.2010 года, заключенного с ООО «УКЗ».

Решением Казанской городской Думы от 28.11.2011 года №11-9 по заявлению ОАО «ПроФИТ Групп», в соответствии с заключением Комиссии по землепользованию и застройке при Руководителе Исполнительного комитета города Казани земельные участки с кадастровыми номерами 16:24:090704:0002, 16:24:090704:0004 переведены из зон сельскохозяйственных угодий (СХ) в зону индивидуальной и малоэтажной жилой застройки Ж2.

Таким образом, ООО «Ясная Поляна» получило возможность использования земельных участков с кадастровыми номерами 16:24:090704:0002, 16:24:090704:0004 для жилищного строительства.

Вместе с тем, на момент заключения указанных договоров купли-продажи, земельные участки с кадастровыми номерами 16:24:090704:0002, 16:24:090704:0004 относились к зоне сельскохозяйственных угодий.

В пунктах 1 и 2 статьи 30.1 Земельного кодекса Российской Федерации (в редакции, действовавшей на момент совершения нарушения) установлено, 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, а продажа земельных участков для жилищного строительства или продажа права на заключение договоров аренды земельных участков для жилищного строительства осуществляется на аукционах, за исключением случая, установленного пунктом 27 статьи 38.1 настоящего Кодекса.

Вместе с тем, ООО «Ясная Поляна» получило земельные участки для жилищного строительства в собственность без проведения торгов в нарушение статьи 30.1 Земельного кодекса Российской Федерации, в обход установленной действующим законодательством процедуры, которой предусмотрено проведение аукциона по продаже земельного участка.

На основании вышеизложенного, в соответствии с частью 1 статьи 23 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», приказом Татарстанского УФАС России от 31.12.2014 г. №01/492-к было возбуждено дело №06-831/2014 по признакам нарушения Исполнительным комитетом города Казани, Исполнительным комитетом Лаишевского муниципального района РТ, Казанской

городской Думой части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», в части предоставления и незаконного перевода земельного участка из зон сельскохозяйственных угодий (СХ) в зону индивидуальной и малоэтажной жилой застройки Ж2 для строительства жилого комплекса «Ясная Поляна», что привело или могло привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Кроме того, в качестве ответчика к участию в рассмотрении дела №06-831/2014 было привлечено МКУ «Управление архитектуры и градостроительства Исполнительного комитета муниципального образования города Казани».

Выслушав лиц участвующих в деле, исследовав материалы настоящего дела, Комиссия Татарстанского УФАС России приходит к следующему.

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.

Согласно части 1 статьи 3 Земельного кодекса Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ (в редакции, действовавшей на момент совершения нарушения, далее – ЗК РФ) земельное законодательство регулирует отношения по использованию и охране земель в Российской Федерации как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (земельные отношения).

В соответствии с частью 1 статьи 5 ЗК РФ участниками земельных отношений являются граждане, юридические лица, Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования.

Статьей 11 ЗК РФ установлено, что к полномочиям органов местного самоуправления в области земельных отношений относятся резервирование земель, изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для муниципальных нужд, установление с учетом требований законодательства Российской Федерации правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований, разработка и реализация местных программ использования и охраны земель, а также иные полномочия на решение вопросов местного значения в области использования и охраны земель. Органами местного самоуправления осуществляются управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности.

Согласно части 2 статьи 38 ЗК РФ 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 настоящего Кодекса.

ООО «Ясная Поляна» осуществляется строительство жилого комплекса «Ясная Поляна» на 447 земельных участках, образованных в результате разделения земельных участков с кадастровыми номерами 16:24:090704:0002, 16:24:090704:0004.

19.03.2004 года ООО «Агрофирма Ильман» на основании договора купли-продажи земельного участка от 31.10.2003 года зарегистрировало право собственности на земельный участок с кадастровым номером 16:24:090704:0002.

02.12.2005 года между ООО «Агрофирма Ильман» и ООО «Деметра» заключен договор купли-продажи №21 земельного участка с кадастровым номером 16:24:090704:0002.

06.06.2007 года между ООО «Агрофирма Ильман» и Палатой имущественных и земельных отношений Лаишевского муниципального района РТ заключен договор купли-продажи земельного участка с кадастровым номером 16:24:090704:0004, на основании зарегистрированного объекта недвижимости.

22.04.2008 года между ООО «Деметра» и ООО «УКЗ» заключен договор купли-продажи земельного участка с кадастровым номером 16:24:090704:0002.

22.04.2008 года между ООО «Агрофирма Ильман» и ООО «УКЗ» заключен договор купли-продажи земельного участка с кадастровым номером 16:24:090704:0004.

26.07.2010 года между ООО «УКЗ» и ОАО «ПроФИТ Групп» заключен договор купли-продажи №79/10 земельных участков с кадастровыми номерами 16:24:090704:0002, 16:24:090704:0004.

16.08.2011 года между ОАО «ПроФИТ Групп» и ООО «Ясная Поляна» заключен договор купли-продажи №186/11 земельных участков с кадастровыми номерами 16:24:090704:0002, 16:24:090704:0004.

25.12.2012 года ООО «Ясная Поляна» зарегистрировало прекращение объекта земельного участка с кадастровым номером 16:24:090704:0002 в связи с его преобразованием путем раздела на 432 земельных участка.

26.12.2012 года ООО «Ясная Поляна» зарегистрировало прекращение объекта земельного участка с кадастровым номером 16:24:090704:0004 в связи с его преобразованием путем раздела на 15 земельных участков.

Со дня вступления в силу закона Республики Татарстан от 28.12.2007 №69-ЗРТ «О преобразовании, изменении границ отдельных муниципальных образований и внесении изменений в некоторые законы Республики Татарстан» земельные участки с кадастровыми номерами 16:24:090704:0002, 16:24:090704:0004 вошли в границы черты города Казани, до принятия указанного закона, относились к границам Лаишевского муниципального района.

На основании пункта 2 статьи 16 и статьи 18 Федерального закона от 29.12.2004 №191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» Земельный кодекс Российской Федерации дополнен статьей 30.1 «Особенности предоставления земельных участков для жилищного строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности», вступившей в законную силу с 01.10.2005 года.

В пунктах 1 и 2 статьи 30.1 Земельного кодекса Российской Федерации установлено, 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, а продажа земельных участков для жилищного строительства или продажа права на заключение договоров аренды земельных участков для жилищного строительства осуществляется на аукционах, за исключением случая, установленного пунктом 27 статьи 38.1 настоящего Кодекса.

В соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 4 Федерального закона от 29.12.2004 №191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» вплоть до принятия в установленном Градостроительным кодексом РФ порядке правил землепользования и застройки, но не более чем через пять лет со дня введения в действие названного кодекса, решение об изменении одного вида разрешенного использования земельных участков на другой вид такого использования принимается главой местной администрации, за исключением случаев, изменения одного вида разрешенного использования земельных участков на другой вид разрешенного использования земельных участков, предусматривающий жилищное строительство.

В подпункте «б» пункта 2 статьи 26 Федерального закона Российской Федерации от 18.12.2006 №232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» предусмотрено, что в случае, если в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации частично или полностью выполнены процедуры по выбору земельного участка для строительства, но до 1 октября 2005 года не принято решение о предварительном согласовании места размещения объекта, такой земельный участок не может быть предоставлен для жилищного строительства в аренду или собственность без проведения аукциона.

Вместе с тем, Решением Казанской городской Думы от 28.11.2011 года №11-9 по заявлению ОАО «ПроФИТ Групп», в соответствии с заключением Комиссии по землепользованию и застройке при Руководителе Исполнительного комитета города Казани земельные участки с кадастровыми номерами 16:24:090704:0002, 16:24:090704:0004 переведены из зон сельскохозяйственных угодий (СХ) в зону индивидуальной и малоэтажной жилой застройки Ж2.

В ходе рассмотрения дела Комиссией Татарстанского УФАС России установлено, что Казанская городская Дума лишь утверждает своим Решением внесение изменений в карту зон градостроительных регламентов Правил землепользования и застройки и не участвует в решении вопросов непосредственно связанных с планированием застройки, территориальным зонированием земель города, организацией разработки проекта Генерального плана города г.Казани.

Органом, уполномоченным по планированию застройки, территориального зонирования земель города, в том числе организации разработки проекта Генерального плана города г.Казани является МКУ «Управление архитектуры и градостроительства Исполнительного комитета муниципального образования города Казани», действующее на основании Положения, утвержденного решением Казанской городской Думы от 29.12.2010 года №27-3.

На территории г.Казани действуют Правила землепользования и застройки, часть II Градостроительного устава г.Казани (далее – Правила), которые являются муниципальным нормативным правовым актом, принятым в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации, Земельным кодексом Российской Федерации, иными федеральными законами, Уставом муниципального образования г.Казани, Генеральным планом муниципального образования г.Казани и обязательны для исполнения физическими и юридическими лицами, органами государственной власти и местного самоуправления и их должностными лицами. Правила регламентируют отношения, возникающие при: изменении видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства физическими и юридическими лицами; проведении публичных и общественных слушаний по вопросам землепользования и застройки; предоставлении разрешений на строительство, разрешений на ввод в эксплуатацию вновь построенных, реконструированных объектов.

В соответствии со ст.36, 37 Градостроительного кодекса Российской Федерации градостроительным регламентом определяется правовой режим земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства.

Постановлением Исполнительного комитета г.Казани от 27.04.2007 №841 утверждено Положение о Комиссии по землепользованию и застройке при Руководителе Исполнительного комитета г.Казани (далее – Комиссия), которая в том числе и организует и проводит в соответствии с Уставом муниципального образования г.Казани, решением Казанской городской Думы от 08.06.2006 №7-9 «О порядке организации и проведения публичных слушаний в городе Казани» публичные слушания.

В соответствии с п.2.2.2. постановления Исполнительного комитета г.Казани от 27.04.2007 №841 Комиссия рассматривает предложения о внесении изменений в Правила. Организация работы Комиссии осуществляется секретариатом Комиссии.

Секретариат формируется из числа специалистов МКУ «Управление архитектуры и градостроительства Исполнительного комитета муниципального образования города Казани».

06.05.2011 года в Комиссию поступило письмо от 03.05.2011 №235-А ООО «ПроФИТ Групп» о внесении изменений в карту зон градостроительных регламентов Правил в части перевода из зон сельскохозяйственных угодий (СХ), предприятий незначительного отрицательного воздействия на среду (V класса опасности) (П1), специального назначения (Д3) в зону индивидуальной и малоэтажной жилой застройки (Ж2) в отношении земельных участков с кадастровыми номерами 16:24:090704:4 площадью 56569 кв.м, 16:24:090704:2 площадью 2835500 кв.м.

В соответствии с заключением Комиссии по землепользованию и застройке при Руководителе Исполнительного комитета города Казани земельные участки с кадастровыми номерами 16:24:090704:0002, 16:24:090704:0004 переведены из зон сельскохозяйственных угодий (СХ) в зону индивидуальной и малоэтажной жилой застройки Ж2.

Таким образом, ООО «Ясная Поляна» получило возможность использования земельных участков с кадастровыми номерами 16:24:090704:0002, 16:24:090704:0004 для жилищного строительства.

На основании изложенных обстоятельств, ООО «Ясная Поляна» получило земельные участки для жилищного строительства в собственность без проведения торгов в нарушение статьи 30.1 Земельного кодекса Российской Федерации, в обход установленной действующим законодательством процедуры, которой предусмотрено проведение аукциона по продаже земельного участка.

В тех случаях, когда требуется проведение торгов, подразумевающее состязательность хозяйствующих субъектов, их непроведение, за исключением случаев, допускаемых законом, не может не влиять на конкуренцию, поскольку лишь при публичном объявлении торгов в установленном порядке могут быть выявлены потенциальные желающие получить товары, работы, услуги, доступ к соответствующему товарному рынку либо права ведения деятельности на нем.

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.

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.

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.

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.

В соответствии со статьей 15 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции» федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов или организациям, 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).

Земельные участки для жилищного строительства, за исключением случаев, прямо предусмотренных законом, предоставляются через торги.

Комиссией по делу установлено, что первоначальной целью получения земельных участков, а также разрешенным использованием земельных участков было заявлено сельскохозяйственное использование.

Вместе с тем, в результате действий МКУ «Управление архитектуры и градостроительства Исполнительного комитета муниципального образования города Казани» ООО «Ясная Поляна» получило возможность использования земельных участков с кадастровыми номерами 16:24:090704:0002, 16:24:090704:0004 для жилищного строительства.

Указанные обстоятельства привели к приоритетному, преимущественному положению ООО «Ясная Поляна» на рынке жилищного строительства города Казани.

Таким образом, действия МКУ «Управление архитектуры и градостроительства Исполнительного комитета муниципального образования города Казани» являются нарушением части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившимся в совершении действий по переводу земельных участков с кадастровыми номерами 16:24:090704:0002, 16:24:090704:0004 из зон сельскохозяйственных угодий (СХ) в зону индивидуальной и малоэтажной жилой застройки Ж2 для строительства жилого комплекса «Ясная Поляна», что привело или могло привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Согласно части 1 статьи 37 Федерального закона от 26.07.2006г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», за нарушение антимонопольного законодательства должностные лица федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, должностные лица иных осуществляющих функции указанных органов или организаций, а также должностные лица государственных внебюджетных фондов, коммерческие и некоммерческие организации и их должностные лица, физические лица, в том числе индивидуальные



предприниматели, несут ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 37, частями 1-3 статьи 41, части 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

Решила:

1. Признать МКУ «Управление архитектуры и градостроительства Исполнительного комитета муниципального образования города Казани» нарушившим часть 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», в части совершения действий по переводу земельных участков с кадастровыми номерами 16:24:090704:0002, 16:24:090704:0004 из зон сельскохозяйственных угодий (СХ) в зону индивидуальной и малоэтажной жилой застройки Ж2 для строительства жилого комплекса «Ясная Поляна», что привело или могло привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.
2. Передать имеющиеся материалы должностному лицу Татарстанского УФАС России для рассмотрения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении.