

РЕШЕНИЕ № 3-3/ов

Резолютивная часть решения оглашена 8 июня 2018 года

Решение в полном объеме изготовлено 15 июня 2018 года
г. Саратов

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Саратовской области по рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе:

1. ... -заместитель руководителя управления,
председатель Комиссии;
2. ... - старший государственный инспектор, член
Комиссии;
3. ... - специалист-эксперт, член Комиссии,

рассмотрев дело № 3-3/ов по признакам нарушения Администрацией муниципального образования «Город Саратов» (ИНН 6450011003, 410031, г.Саратов, ул.Первомайская, 78), Комитетом по градостроительству, архитектуре и капитальному строительству администрации муниципального образования «Город Саратов» (ИНН 6450056004, 410002, г. Саратов, ул. Бабушкин взвоз, 1), ООО «Прадиум» (ИНН 6449046080, 410056, г. Саратов, Переулок Мирный, д. 4, оф. 418) пункта 4 статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), в присутствии на заседании:

- ... -представителя администрации муниципального
образования «Город Саратов» (доверенность №02-04/105 от
16.11.2017);
- ... -представителя ООО «Прадиум» (доверенность № б/н от
30.05.2018);
- ... -представителя прокуратуры Саратовской области
(удостоверение №232245 от 10.04.2018),

УСТАНОВИЛА:

В Саратовское УФАС России поступило представление Прокуратуры Саратовской области о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства (исх. № 7/1-10-2018 от 02.02.2018).

Из представления следует, что Прокуратурой Саратовской области проведена проверка исполнения земельного законодательства при изменении вида разрешенного использования земельного участка с кадастровым номером 64:48:040417:37 с «для строительства зданий и сооружений для занятия

физкультурой и спортом без мест для зрителей (физкультурно-оздоровительный комплекс)» на «для размещения многоэтажной жилой застройки: многоквартирные дома (от 9 надземных этажей и выше), в том числе со встроенными и (или) встроенно-пристроенными нежилыми помещениями».

Постановлением Администрации муниципального образования «Город Саратов» (далее – Администрация) №1996 от 30.08.2012 ООО «Прадиум» предоставлен в аренду на 49 лет земельный участок площадью 1049 кв. метров, расположенный по адресу: г. Саратов, ул. Пионерская, уч. № 10, в Ленинском районе г.Саратова, для строительства зданий и сооружений для занятия физкультурой и спортом без мест для зрителей (физкультурно-оздоровительный комплекс).

На основании указанного постановления 04.09.2012 между Администрацией и ООО «Прадиум» заключен Договор № А-12-404Ю-4 аренды указанного земельного участка.

16.06.2015 между Администрацией и ООО «Прадиум» заключено Соглашение к договору аренды земельного участка № А-12-404Ю-4 от 04.09.2012 об изменении вида разрешённого использования земельного участка с «для строительства зданий и сооружений для занятия физкультурой и спортом без мест для зрителей (физкультурно-оздоровительный комплекс)» на «для размещения многоэтажной жилой застройки: многоквартирные дома (от 9 надземных этажей и выше), в том числе со встроенными и (или) встроенно-пристроенными нежилыми помещениями».

До 01.03.2015 особенности предоставления земельных участков для жилищного строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности регулировались ст. 30.1 Земельного кодекса РФ.

Так, ст. 30.1 Земельного кодекса РФ (в настоящее время – п. 1 ст.39.3 и п. 1 ст. 39.6) регламентировала, что договор аренды земельного участка для жилищного строительства заключается исключительно по результатам торгов (аукциона).

С 01.03.2015 г. действует ст. 39.6 Земельного кодекса РФ, регулирующая случаи предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в аренду на торгах и без проведения торгов, согласно положениям которой, договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается на торгах, проводимых в форме аукциона, за исключением случаев, предусмотренных п. 2 этой статьи.

В ст. 7 Земельного кодекса РФ указано на подразделение земель на категории и определено, что эти земли используются в соответствии с установленным для них целевым назначением.

Правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов. Любой вид разрешенного использования из предусмотренных зонированием территорий видов выбирается самостоятельно, без дополнительных разрешений и процедур согласования (п. 2 ст. 7 Земельного кодекса РФ).

В главах XIV-XVIII Земельного кодекса РФ устанавливается правовой режим каждой категории земель. Виды разрешенного использования земельных участков определяются в соответствии с классификатором видов разрешенного использования земельных участков, утвержденным приказом Минэкономразвития России от 01.09.2014 №540, введенным в действие с 24.12.2014.

При этом в соответствии с п. 11-13 ст. 34 Федерального закона от 23.06.2014 №171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» разрешенное использование земельных участков до дня утверждения в соответствии с Земельным кодексом РФ Классификатора видов разрешенного использования земельных участков признается действительным вне зависимости от его соответствия указанному Классификатору. Зонирование на территории поселений, городских округов, а также межселенных территориях, в случае планирования застройки таких территорий регулируется Градостроительным кодексом Российской Федерации (ч. 2 ст.31 ГрК РФ).

Согласно ст. 85 Земельного кодекса РФ правилами землепользования и застройки устанавливается градостроительный регламент для каждой территориальной зоны индивидуально, с учетом особенностей ее расположения и развития, а также возможности территориального сочетания различных видов использования земельных участков (жилого, общественно- делового, производственного, рекреационного и иных видов использования земельных участков). Градостроительные регламенты обязательны для исполнения всеми собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков независимо от форм собственности и иных прав на земельные участки. Указанные лица могут использовать земельные участки в соответствии с любым предусмотренным градостроительным регламентом для каждой территориальной зоны видом разрешенного использования.

В соответствии с п. 9 ст. 1 Градостроительного кодекса РФ виды разрешенного использования земельных участков предусматриваются градостроительным регламентом. Согласно п. 2 ст. 37 Градостроительного кодекса РФ применительно к каждой территориальной зоне устанавливаются виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Согласно п. 4 ст. 37 Градостроительного кодекса РФ основные и вспомогательные виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства правообладателями земельных участков и объектов капитального строительства, за исключением органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, государственных и муниципальных унитарных предприятий, выбираются самостоятельно без дополнительных разрешений и согласования. Изменение одного вида разрешенного использования на другой вид использования осуществляется в соответствии с градостроительным регламентом при условии соблюдения требований технических регламентов (ч. 2, 3 ст. 37 Градостроительного кодекса РФ).

В настоящее время действуют Правила землепользования и застройки муниципального образования «Город Саратов», утвержденные решением Саратовской городской Думы от 29.04.2008 №27-280.

В соответствии с Картой градостроительного зонирования территории города Саратова» в составе Правил землепользования и застройки муниципального образования «Город Саратов» рассматриваемый земельный участок расположен в территориальной зоне Ж-1- зоне многоэтажной жилой застройки. Вид разрешенного использования земельного участка «многоэтажная жилая застройка (высотная застройка): многоквартирные дома от 9 наземных этажей и выше, в т.ч. со встроенными или встроенно-пристроенными нежилыми помещениями» является основным для территориальной зоны Ж-1.

После 01.03.2015 вид разрешенного использования земельного участка должен соответствовать классификатору видов разрешенного использования земельных участков, соответствующая запись в сведениях кадастра о виде разрешенного использования земельного участка с кадастровым номером не может быть произвольной и должна соответствовать видам разрешенного использования, предусмотренного Классификатором.

По заявлению правообладателя земельного участка об установлении соответствия разрешенного использования земельного участка Классификатору видов разрешенного использования земельных участков, уполномоченные на установление или изменение видов разрешенного использования земельного участка орган государственной власти или орган местного самоуправления в течение одного месяца со дня такого заявления обязаны принять решение об установлении соответствия между разрешенным использованием земельного участка, указанным в заявлении, и видом разрешенного использования земельных участков, установленным Классификатором видов разрешенного использования земельных участков. Данное решение является основанием для внесения изменений в сведения государственного кадастра недвижимости о разрешенном использовании земельного участка (п.13 ст. 34 Закона от 23.06.2014 №171-ФЗ). Данные положения Закона от 23.06.2014 №171-ФЗ вступили в действие с 01.03.2015.

Основным механизмом реализации права на использование земельного участка арендатором является предоставление ему участка в аренду. Арендатор получает право использования земельного участка по указанному в договоре назначению, которое конкретизирует виды разрешенного использования, предусмотренные градостроительным регламентом для соответствующего земельного участка.

В соответствии с положениями ст. 421 Гражданского кодекса РФ условия договора определяются по усмотрению сторон. Согласно п. 1 ст. 615 Гражданского кодекса РФ арендатор обязан использовать арендованное имущество в соответствии с условием договора, а если они не определены – в соответствии с назначением имущества.

Произвольное, не основанное на нормах действующего законодательства и противоречащее условиям договора изменение вида разрешенного использования земельного участка не допускается.

Однако, Комитет по градостроительству, архитектуре и капитальному строительству администрации муниципального образования «Город Саратов» (далее – Комитет) в письме 17.03.2015 ООО «Прадиум» сообщил о том, что изменение вида разрешенного использования земельного участка с кадастровым номером площадью 1049 кв.м. с кадастровым номером 64:48:040717:37,

расположенного по адресу: г.Саратов, ул.Пионерская, уч.10, осуществляются на основании заявления о кадастровом учете и необходимых документов для осуществления такого учета, представленных заявителем.

В письме указано, что согласно карте градостроительного зонирования Правил землепользования и застройки муниципального образования «Город Саратов» земельный участок расположен в территориальной зоне многоэтажной многоквартирной застройки (Ж-1), вне красных линий и территории общего пользования. Дополнительно сообщалось, что вид разрешенного использования «многоэтажная жилая застройка: многоквартирные дома (от 9 наземных этажей и выше), в т.ч. со встроенными и встроенно-пристроенными нежилыми помещениями» является в территориальной зоне «Ж-1» основным, что также соответствует коду (числовому обозначению) вида разрешенного использования земельных участков, утвержденному приказом Минэкономразвития России от 01.09.2014г. №540.

24.03.2015 ООО «Прадиум» представлено заявление в филиал Федерального государственного бюджетного учреждения «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии» о государственном кадастровом учете изменений объекта недвижимости с кадастровым номером 64:48:040717:37 в связи с изменением вида разрешенного использования.

16.06.2015 между Администрацией и ООО «Прадиум» заключено Соглашение к договору аренды земельного участка № А-12-404Ю-4 от 04.09.2012 об изменении вида разрешенного использования земельного участка.

Соглашение об изменении и дополнении договора №А-12-404Ю-4 от 04.09.2012 аренды земельного участка от 16.06.2015 прошло государственную регистрацию в соответствии с ФЗ от 21.07.1997 №122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним внесены изменения в части разрешенного использования земельного участка площадью 1049 кв.м., с кадастровым номером 64:48:040717:37, расположенного по адресу: г.Саратов, ул.Пионерская, уч.10. В отношении изменения вида разрешенного использования рассматриваемого земельного участка прошел государственный кадастровый учет.

Между тем, изменение вида разрешенного использования является существенным изменением условий договора аренды и осуществляется по соглашению с арендодателем.

В соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 39.1 Земельного кодекса РФ земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются на основании договора аренды в случае предоставления земельного участка в аренду.

Статьей 39.2 Земельного кодекса РФ определено, что предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления в пределах их компетенции в соответствии со ст. 9 - 11 Кодекса.

Согласно ч. 1 ст. 39.6 Земельного кодекса РФ договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается на торгах, проводимых в форме аукциона, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 2 данной статьи. Рассматриваемые в настоящем деле спорные правоотношения не относятся к числу таких исключений.

Целью проведения торгов является привлечение всех заинтересованных лиц (конкурентов) и обеспечение им равных возможностей на приобретение земельного участка, а также получение уполномоченным органом максимальной цены за объект торгов.

Действующее земельное законодательство устанавливает специальный порядок предоставления земельных участков, находящихся в муниципальной и государственной собственности (ч. 1 ст. 39.6 ЗК РФ). Законодателем императивно установлен порядок представления земельного участка, находящегося в муниципальной и государственной собственности, для строительства посредством проведения торгов.

В нарушение положений закона сторонами заключено дополнительное соглашения от 16.06.2015 в обход предусмотренной законом процедуры.

При этом, следует учитывать, что первоначально предоставление находящегося в муниципальной собственности земельного участка в аренду для определенной в договоре аренды земельного участка № А-12-404Ю-4 от 04.09.2012 цели – для строительства зданий и сооружений для занятия физкультурой и спортом без мест для зрителей (физкультурно-оздоровительный комплекс), изменение условий такого договора на аренду для жилищного строительства будет прямо противоречить статье 39.6 Земельного кодекса РФ, предусматривающей проведение торгов в таких случаях.

Из системного анализа приведенных выше правовых норм следует, что произвольное изменение вида разрешенного использования земельного участка в рамках видов, предусмотренных градостроительным регламентом, не допускается в том случае, когда такое изменение не соответствует установленным законом правилам оборота земель. То есть, изменение вида разрешенного использования земельного участка, даже произведенное с соблюдением законных механизмов и градостроительных регламентов, не может подменять собой предусмотренный законом определённый порядок предоставления земельных участков.

Как указывалось ранее, земельные участки, находящиеся в муниципальной или государственной собственности, передаются, в том числе, и под строительство многоквартирных жилых домов, с соблюдением конкурсных процедур.

Заключение соглашения об изменении вида разрешенного использования к договору аренды влечет нарушение приведенного законодательства и прав и законных интересов публичного образования, поскольку земельный участок фактически предоставлен арендатору для целей, отличных от предусмотренных первоначальным договором аренды земельного участка, без проведения аукциона, то есть без соблюдения особенностей, предусмотренных статьей 39.6 Земельного кодекса РФ, что недопустимо.

Изменение вида разрешенного использования земельного участка, по сути, направлено на обход процедур, установленных земельным законодательством для предоставления земельных участков, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в том числе процедуры аукциона.

До 01.03.2015 особенности предоставления земельных участков для жилищного строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, регулировались ст. 30.1 ЗК РФ.

Согласно ст. 30.1 Земельного кодекса РФ, земельный участок под указанные цели может быть предоставлен только посредством проведения аукциона.

С 01.03.2015 действует ст. 39.6 ЗК РФ, регулирующая случаи предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в аренду на торгах и без проведения торгов, согласно положениям которой, договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается на торгах, проводимых в форме аукциона, за исключением случаев, предусмотренных п. 2 данной статьи.

Таким образом, порядок предоставления земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, - через аукцион, фактически не изменился. Спорный земельный участок не мог быть предоставлен для строительства многоквартирного жилого дома без проведения аукциона как до 01.03.2015, так и после введения новой нормы – статьи 39.6 ЗК РФ.

Такое требование действует как в отношении земельных участков, предоставляемых первоначально, так и для участков, которые не предоставлялись для возведения многоэтажных жилых домов. В противном случае, любой арендатор, земля которому предоставлялась без проведения конкурсных процедур, имел бы возможность путём изменения вида разрешённого использования земельного участка, получить земельный участок для строительства без проведения конкурсных процедур.

Заключение спорного соглашения к договору аренды, как указывалось выше, по сути, направлено на обход процедур, установленных земельным законодательством для предоставления земельных участков для целей жилищного строительства, в том числе процедуры аукциона.

В силу п.4 ст. 16 Закона о защите конкуренции запрещаются соглашения между 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 или между ними и хозяйствующими субъектами либо осуществление этими органами и организациями согласованных действий, если такие соглашения или такое осуществление согласованных действий приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности к ограничению доступа на товарный рынок, выхода из товарного рынка или устранению с него хозяйствующих субъектов.

Пунктом 7 статьи 4 Закона о защите конкуренции определено, что под конкуренцией понимается 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.

Признаками ограничения конкуренции являются: 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 (пункт 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции).

В соответствии с п. 18 ст. 4 Закона о защите конкуренции соглашение - договоренность в письменной форме, содержащаяся в документе или нескольких документах, а также договоренность в устной форме.

Из статьи 16 Закона о защите конкуренции следует, что достаточным основанием для вывода о нарушении установленного в ней запрета является создание условий, возможности для наступления последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции.

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.

Предоставление возможности осуществления жилищного строительства на земельном участке, находящемся в государственной или муниципальной собственности, хозяйствующему субъекту в нарушение установленной федеральным земельным законодательством процедуры (без проведения торгов) создает необоснованные и незаконные преимущества, при которых ООО «Прадиум» было поставлено в неравные, более выгодные условия, обеспечивающие возможность осуществления жилищного строительства на земельных участках, находящихся в муниципальной собственности, нежели другие хозяйствующие субъекты.

Исходя из изложенного, целью предоставления Администрацией ООО «Прадиум» в аренду земельного с кадастровым номером 64:48:040417:37 и разрешенным использованием «для строительства зданий и сооружений для занятия физкультурой и спортом без мест для зрителей (физкультурно-оздоровительный комплекс)» являлось последующее изменение вида разрешенного использования указанного земельного участка на «для размещения многоэтажной жилой застройки: многоквартирные дома (от 9 надземных этажей и выше), в том числе со

встроенными и (или) встроено-пристроенными нежилыми помещениями» путем заключения дополнительного соглашения к договору аренды в обход процедуры торгов. Указанные действия могли быть реализованы только при наличии между Администрацией и ООО «Прадиум» антиконкурентного соглашения.

В силу ч. 2 ст. 11 ЗК РФ предусмотрено, что органами местного самоуправления осуществляются управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности.

Согласно ст. 6 Устава муниципального образования «Город Саратов» (утв. решением Саратовской городской Думы от 18.12.2005 N 67-649 (ред. от 19.03.2015) к вопросам местного значения города относятся в том числе, владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности города.

Из ст.33 Устава следует, что администрация города является исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления города, наделенным настоящим Уставом полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления города федеральными законами и законами Саратовской области.

Таким образом, Администрация является органом, который в силу возложенных на него полномочий, обязан правильно применять и соблюдать действующее законодательство.

Несмотря на наличие законодательно установленных полномочий по распоряжению земельными участками, обязанности по соблюдению законов, а также наличие прав, предоставленных договором № А-12-404Ю-4 от 04.09.2012, Администрация не предприняла никаких мер по устранению нарушений земельного законодательства.

В свою очередь, приняв на себя права и обязанности по договору № А-12-404Ю-4 от 04.09.2012, ООО «Прадиум» как арендатор выразило свое согласие на использование земельного участка с определенным видом разрешенного использования, тем самым реализовав свое право, предусмотренное п. 3 ст. 85 Земельного кодекса РФ.

ООО «Прадиум» как арендатор не вправе изменять договор аренды в одностороннем порядке и не может обязать Администрацию, как собственника земельного участка, изменить вид разрешенного использования арендованного земельного участка по выбору арендатора.

Одновременно, у Администрации отсутствуют обязанности изменять вид разрешенного использования земельного участка по требованию арендатора, при условии того, что предоставление земельного участка с новым видом разрешенного использования может осуществляться только путем проведения торгов.

Произвольное, не основанное на нормах действующего законодательства и противоречащее условиям договора изменение вида разрешенного использования земельного участка не допускается.

Изменение вида разрешенного использования земельного участка в рамках градостроительных регламентов не может подменять собой предусмотренный законом определенный порядок предоставления земельных участков.

Данная правовая позиция сформулирована в решениях Арбитражного суда Саратовской области по делам № А57-13657/2014 и № А57-12504/2014, а также в Определении Верховного Суда Российской Федерации от 08.09.2016 № 308-КГ16-10527; Определении Верховного Суда Российской Федерации от 05.07.2016 № 305-КГ16-7295; Определении Верховного Суда Российской Федерации от 02.10.2015 № 307-ЭС15-10839; Определении Верховного Суда Российской Федерации от 30.09.2015 № 310-ЭС15-12338; Определении Верховного Суда Российской Федерации от 06.08.2013 № 56-КГ13-5; Постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 25.06.2013 № 1756/13; Определении Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 24.04.2013 № 1756/13; Определении Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 05.04.2013 № ВАС-3162/13; Определении высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 24.08.2011 № ВАС-9901/11.

Действия Администрации и ООО «Прадиум» по изменению вида разрешенного использования земельного участка с кадастровым номером 64:48:040417:37 с «для строительства зданий и сооружений для занятия физкультурой и спортом без мест для зрителей (физкультурно-оздоровительный комплекс)» на «для размещения многоэтажной жилой застройки: многоквартирные дома (от 9 надземных этажей и выше), в том числе со встроенными и (или) встроено-пристроенными нежилыми помещениями» не были самостоятельными или случайными, а являлись следствием заключения и участия в антиконкурентном соглашении, направленном на фактическом предоставлении ООО «Прадиум» земельного участка для строительства многоквартирного дома в нарушение требований действующего законодательства без проведения торгов, что привело к ограничению конкуренции, а в частности к ограничению доступа хозяйствующих субъектов на товарный рынок жилищного строительства.

Одновременно, Комиссией было установлено, что в соответствии с Положением о Комитете (утв. решением Саратовской городской Думы от 29.09.2011 № 7-70 (ред. от 25.07.2014) Комитет является функциональным структурным подразделением Администрации, осуществляющим от имени Администрации решение вопросов местного значения в сфере градостроительства, архитектуры, капитального строительства. Вопросы земельных и имущественных отношений не входят в компетенцию Комитета.

Кроме того, Комитет не является стороной по договору аренды земельного участка № А-12-404Ю-4 от 04.09.2012, дополнительному соглашению к договору аренды и не совершал какие-либо действия по изменению вида разрешенного использования земельного участка.

Письмом от 17.03.2015 №08-03-20/99 в ответ на обращение ООО «Прадиум» (исх. №06 от 16.02.2015) об изменении вида разрешенного использования земельного участка Комитет дал ООО «Прадиум» пояснения согласно которым, испрашиваемый вид разрешенного использования земельного участка является основным для соответствующей территориальной зоны. Также в письме содержатся разъяснения законодательства относительно порядка изменения вида разрешенного использования земельного участка.

Вместе с тем, указанные действия Комитета по направлению письма ООО «Прадиум» от 17.03.2015 №08-03-20/99 не свидетельствуют об участии в антиконкурентном соглашении.

В связи с чем, Комиссия приходит к выводу об отсутствии в действиях Комитета признаков нарушения п.4 ст. 16 Закона о защите конкуренции.

Определением о прекращении участия ответчика по делу в рассмотрении дела №3-3/ов участие в рассмотрении дела Комитета прекращено.

Довод Администрации (исх. №6/н от 16.05.2018, №02-02-08/632 от 06.06.2018) о том, что спорный земельный участок не является вновь формируемым для целей предоставления под строительство многоквартирного дома, а на момент изменения вида разрешенного использования и на момент подписания соглашения от 16.06.2015 участок уже был сформирован и был предоставлен в аренду ООО «Прадиум», а также довод ООО «Прадиум» (вх.№2229 от 05.06.2018) о том, что земельный участок не являлся предметом первичного предоставления и не является свободным от прав, являются необоснованными ввиду следующего.

Приведенные выше обстоятельства рассматривались в Арбитражном судом Саратовской области в рамках дела №А57-30386/2017.

В постановлении Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 12.04.2018 по делу №А57-30386/2017 суд приходит к выводу о том, что использование земельного участка не по назначению может являться основанием для расторжения договора аренды.

Суд отмечает, что в материалы дела представлены акты осмотра земельного участка от 21.05.2012г., 05.09.2017г. и фото- таблицы к нему, согласно которым на земельном участке отсутствуют объекты капитального строительства, земельный участок не огорожен. На момент приведения разрешенного вида использования спорного земельного участка в соответствии с видом разрешенного использования, указанным в градостроительном регламенте, как и на момент подписания соглашения от 16.06.2015г., земельный участок уже являлся сформированным, имел зарегистрированное обременение правами третьих лиц - право аренды в пользу ООО «Прадиум» по договору, действие которого не прекращено. Между тем, изменение вида разрешенного использования является существенным изменением условий договора аренды и осуществляется по соглашению с арендодателем.

Кроме того, как отмечалось ранее, произвольное изменение вида разрешенного использования земельного участка в рамках видов, предусмотренных градостроительным регламентом, не допускается в том случае, когда такое изменение не соответствует установленным законом правилам оборота земель.

Довод ООО «Прадиум» (вх.№2229 от 05.06.2018) о том, что состав должностных лиц Администрации за период действия договора изменялся, не может быть принят во внимание, поскольку настоящее дело рассматривается в отношении юридического лица – Администрации, а не должностных лиц Администрации.

Кроме того, ст. 16 Закона о защите конкуренции установлен запрет, в том числе на заключение соглашения между органами местного самоуправления и

хозяйствующими субъектами, а не должностными лицами органов местного самоуправления.

Довод ООО «Прадиум» о том, что в материалах дела отсутствуют доказательства соглашения или согласованности действий, приводящих к устранению конкуренции, является необоснованным ввиду следующего.

Заключение антиконкурентного соглашения может быть доказано с использованием косвенных доказательств в их взаимосвязи и совокупности.

Так, в п. 9 Обзора по вопросам судебной практики, возникающим при рассмотрении дел о защите конкуренции и дел об административных правонарушениях в указанной сфере, утвержденного Президиумом Верховного Суда РФ 16.03.2016 указано, что факт наличия антиконкурентного соглашения не ставится в зависимость от его заключения в виде договора по правилам, установленным гражданским законодательством, включая требования к форме и содержанию сделок, и может быть доказан в том числе с использованием совокупности иных доказательств, в частности фактического поведения хозяйствующего субъекта.

Довод ООО «Прадиум» о том, что Комиссией не приведены обстоятельства о возможности соперничества за спорный земельный участок, является необоснованным ввиду следующего.

Проведение торгов при предоставлении земельного участка для осуществления строительства предусмотрено нормами земельного законодательства РФ.

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 данном случае товарным рынком, на котором присутствуют признаки нарушения антимонопольного законодательства, является рынок жилищного строительства.

В рамках рассмотрения дела № 3-3/ов Комиссией Саратовского УФАС России был проведен анализ состояния конкуренции в необходимом объеме, в результате которого было установлено, что рынок жилищного строительства является конкурентным.

Так, в соответствии с письмом Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Саратовской области (исх. № ОР-66-12/574-ТС от 08.09.2017) на 01.01.2015 на территории Саратовской области имелось 2122 организации, заявивших при государственной регистрации в качестве основного вида деятельности выполнение работ по строительству зданий и 7658 организаций, заявивших при государственной регистрации указанный вид деятельности в качестве неосновного. По состоянию на 01.01.2016 на территории Саратовской области организаций, заявивших при государственной регистрации в качестве основного вида деятельности выполнение работ по строительству зданий было 1999 и 7988 организаций, заявивших при государственной

регистрации указанный вид деятельности в качестве основного.

Временным интервалом анализа состояния конкуренции явился следующий интервал – с 01.01.2015 по 01.01.2016.

Географическими границами исследуемого рынка явились границы Саратовской области.

Продуктовыми границами исследуемого рынка явились работы по жилищному строительству.

Учитывая изложенное, Комиссия Саратовского УФАС России по рассмотрению дела №3-3/ов приходит к выводу о том, что между Администрации муниципального образования «Город Саратов» и ООО «Прадиум» было заключено соглашение, в рамках которого был изменен вид разрешённого использования земельного участка с «для строительства зданий и сооружений для занятия физкультурой и спортом без мест для зрителей (физкультурно-оздоровительный комплекс)» на «для размещения многоэтажной жилой застройки: многоквартирные дома (от 9 надземных этажей и выше), в том числе со встроенными и (или) встроенно-пристроенными нежилыми помещениями» привели к ограничению конкуренции, а в частности к ограничению доступа хозяйствующих субъектов на товарный рынок жилищного строительства, заключение и участие в соглашении привели к ограничению конкуренции, а в частности к ограничению доступа хозяйствующих субъектов на товарный рынок разработки, модернизации и реализации комплексных автоматизированных систем.

Исходя из изложенного, Комиссия Саратовского УФАС России по рассмотрению дела № 3-3/ов о нарушении антимонопольного законодательства, учитывая совокупность имеющихся доказательств, приходит к выводу, что Администрацией муниципального образования «Город Саратов», ООО «Прадиум» был нарушен п.4 ст. 16 Закона о защите конкуренции.

Поскольку постановлением Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 12.04.2018 по делу №А57-30386/2017 соглашение от 16.06.2015 к договору аренды земельного участка № А-12-404Ю-4 от 04.09.2012, заключенное между Администрацией муниципального образования «Город Саратов» и ООО «Прадиум» признано недействительным, у Комиссии отсутствуют основания для выдачи предписания.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия:

РЕШИЛА:

1. Признать Администрацию муниципального образования «Город Саратов» (ИНН 6450011003, 410031, г.Саратов, ул.Первомайская, 78), ООО «Прадиум» (ИНН 6449046080, 410056, г. Саратов, Переулок Мирный, д. 4, оф. 418) нарушившими п.4 ст.16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».
2. Предписание не выдавать в связи с отсутствием оснований для его выдачи.

3. Передать материалы дела № 3-13/ов уполномоченному должностному лицу Управления Федеральной антимонопольной службы по Саратовской области для решения вопроса о возбуждении административного производства в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Председатель Комиссии

...

Члены Комиссии

...

...

В соответствии со статьей 52 Федерального Закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции" решение антимонопольного органа может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия в арбитражный суд, а также в коллегиальный орган федерального антимонопольного органа.

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.