РЕШЕНИЕ

«17» июня 2013 г. г. Кемерово

Резолютивная часть решения оглашена «17» июня 2013 г.

Решение изготовлено в полном объеме «28» июня 2013 г.

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

| | |
|---|---|
| Председателя Комиссии: | Клостер Е.А. – заместителя руководителя управления; |
| Членов Комиссии: | Котикова А.С. – главного специалиста-эксперта отдела ЖКХ, транспорта и связи;<br>Патрикеева К.А. – главного специалиста-эксперта отдела контроля органов власти, судебной и правовой работы;<br>Войтенко А.В. – ведущего специалиста-эксперта отдела ЖКХ, транспорта и связи; |

при участии:

– <…> – генерального директора «А»;

– <…> – представителя «Б»;

– <…> – генерального директора «В»;

– <…> – генерального директора «Г»;

рассмотрев дело № 56/А-10-2013, возбужденное по признакам нарушения Федеральным государственным унитарным предприятием «Производственное объединение «Прогресс» (<…>) (далее – ФГУП «ПО «Прогресс») части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

УСТАНОВИЛА:

28.02.2013 г. в адрес Кемеровского УФАС России поступило заявление «А» (далее - заявитель) о наличии в действиях ФГУП «ПО «Прогресс» признаков нарушения антимонопольного законодательства.

По мнению заявителя, нарушение антимонопольного законодательства со стороны ФГУП «ПО «Прогресс» выразилось в неправомерном установлении и взимании с юридических лиц платы за предоставление права прохода (пропуска работников) и проезда автомобильного по земельному участку с кадастровым номером 42:24:0301002:74, расположенному по адресу: г. Кемерово, ул. 40 лет Октября, 2.

Приказом Кемеровского УФАС России от 23.05.2013 г. № 157 было возбуждено дело по признакам нарушения ФГУП «ПО «Прогресс» части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Определением от 23.05.2013 г. рассмотрение дела № 56/А-10-2013 о нарушении антимонопольного законодательства было назначено на 17.06.2013 г.

17.06.2013 г. на заседании комиссии Кемеровского УФАС России законные представители «А», «Б», «В», «Г» поддержали требования, изложенные в заявлении.

Представители ФГУП «ПО Прогресс», извещенного надлежащим образом о дате, времени и месте рассмотрения дела № 56/А-10-2013 о нарушении антимонопольного законодательства, на заседание комиссии не явились. Комиссия Кемеровского УФАС России решила рассмотреть дело в отсутствие представителя ФГУП «ПО Прогресс».

Изучив материалы дела, заслушав пояснения лиц, участвующих в деле, Комиссия установила следующее:

Согласно уставу ФГУП «ПО «Прогресс» (далее – Устав), ФГУП «ПО «Прогресс» основано на праве хозяйственного ведения и является коммерческой организацией.

Из Устава следует, что ФГУП «ПО «Прогресс» находится в ведомственном подчинении Министерства промышленности и торговли Российской Федерации.

Согласно Уставу имущество ФГУП «ПО «Прогресс» находится в федеральной собственности, является неделимым и не может быть распределено по вкладам (долям, паям), в том числе между работниками ФГУП «ПО «Прогресс», принадлежит предприятию на праве хозяйственного ведения и отражается на его самостоятельном балансе.

В соответствии с решением исполнительного комитета Кемеровского городского Совета народных депутатов от <……> № <…..> земельный участок с кадастровым номером 42:24:0301002:74 предоставлен ФГУП «ПО «Прогресс» на праве постоянного (бессрочного) пользования (ответ Управления Росреестра по Кемеровской области от 07.05.2013 г. № 2-1-05/59).

Кемеровским УФАС России установлено, что между ФГУП «ПО «Прогресс» и указанными ниже хозяйствующими субъектами были заключены договоры возмездного оказания услуг:

- договор возмездного оказания услуг от 11.01.2009 г.» (с дополнительными соглашениями);

- договор возмездного оказания услуг от 17.11.2010 г. (с дополнительными соглашениями);

- договор  возмездного оказания услуг от 17.11.2010 г. (с дополнительными соглашениями);

- договоры возмездного оказания услуг от 01.11.2006 г. (с дополнительными соглашениями);

- договор возмездного оказания услуг от 17.11.2010 г. (с дополнительными соглашениями);

- договор возмездного оказания услуг от 02.05.2012 г. (с дополнительными соглашениями).

Согласно вышеуказанным договорам ФГУП «ПО «Прогресс» обязалось оказывать хозяйствующим субъектам услуги по пропуску работников и проезду автомобильного транспорта через центральную проходную ФГУП «ПО Прогресс» и по территории предприятия.

Пропуск работников и автотранспорта на территорию предприятий осуществляется с целью ведения ими производственных работ (осуществления ими своей хозяйственной деятельности).

Согласно акту проверки от 16.04.2013 г. №1 Управления Росреестра по Кемеровской области (далее – Акт) ФГУП «ПО «Прогресс» использует земельный участок с кадастровым номером 42:24:0301002:74 с декларированной площадью <…> кв.м., расположенный по адресу: г. Кемерово, ул. 40 лет Октября, 2, на котором находятся объекты недвижимого имущества, закрепленные за ФГУП «ПО «Прогресс» на праве хозяйственного ведения, согласно распоряжению территориального управления Федерального агентства по управлению федеральным имуществом по Кемеровской области.

В Акте также указано, что земельный участок, расположенный по адресу: г. Кемерово, ул. 40 лет Октября, 2/23, (правообладатель <…….>) поставлен на государственный кадастровый учет 03.04.2009 г. с кадастровым номером 42:24:0301002:160, доступ к земельному участку обеспечивается посредством земельного участка с кадастровым номером 42:24:0301002:74. Земельный участок, расположенный по адресу: г. Кемерово, ул. 40 лет Октября, 2/24, (правообладатель  <…..>) поставлен на государственный кадастровый учет 03.12.2009 с кадастровым номером <……>, доступ к земельному участку обеспечивается посредством земельного участка с кадастровым номером 42:24:0301002:74 (межевой план от 29.10.2009 г.).

Как следует из условий вышеуказанных договоров возмездного оказания услуг, заключенных ФУГП «ПО «Прогресс» с  <……..> (далее также - Договоры), проход работников и проезд автомобильного транспорта данных хозяйствующих субъектов через проходную ФГУП «ПО «Прогресс» (то есть через границы земельного участка с кадастровым номером 42:24:0301002:74) необходим для осуществления производственной деятельности указанных хозяйствующих субъектов.

Исходя из анализа представленных документов Управлением Россреестра по Кемеровской области у <……>альтернативный бесплатный проезд к своим производственным площадкам, минуя земельный участок с кадастровым номером

42:24:0301002:74, отсутствует.

Оценив вышеизложенные обстоятельства, Комиссия по рассмотрению дела № 56/А-10-2013 о нарушении антимонопольного законодательства приходит к следующим выводам:

В соответствии с пунктом 1 статьи 779 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - ГК РФ) по договору возмездного оказания услуг исполнитель обязуется по заданию заказчика оказать услуги (совершить определенные действия или осуществить определенную деятельность), а заказчик обязуется оплатить эти услуги. Таким образом, предметом указанного договора являются обязательства исполнителя совершить (совершать) определенные активные действия, приносящие определенный, полезный для заказчика результат.

Однако, как следует из анализа Договоров, их предметом фактически являлись не совершение ФГУП «ПО «Прогресс» действий и не осуществление им деятельности, необходимых (полезных) для хозяйствующих субъектов – контрагентов по Договорам, а воздержание ФГУП «ПО «Прогресс» от совершения определенных действий, то есть воздержание от препятствования проходу работников и проезду транспортных средств хозяйствующих субъектов через проходную ФГУП «ПО «Прогресс» (через границы земельного участка с кадастровым номером 42:24:0301002:74).

Таким образом, по мнению антимонопольного органа, Договоры были заключены с целью прикрыть другую сделку, предметом которой являлось взимание с хозяйствующих субъектов платы за проход (проезд) через земельный участок с кадастровым номером 42:24:0301002:74, то есть за пользование данным земельным участком.

Соответственно, согласно пункту 2 статьи 170 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) Договоры являются ничтожными сделками, и к ним применяются правила, относящиеся к Договорам с учетом их существа, то есть, по мнению антимонопольного органа – нормы законодательства Российской Федерации, регулирующие отношения, связанные с пользованием земельными участками (в том числе, правила, регулирующие порядок прохода через чужой земельный участок) и установлением и взиманием платы за такое пользование.

В соответствии со статьей 209 ГК РФ собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения, которые он осуществляет по своему усмотрению (пункт 1 статьи 9 ГК РФ). В силу части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации право собственности может быть ограничено только федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. В частности, согласно пункту 3 статьи 209 ГК РФ владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами в той мере, в какой их оборот допускается законом, осуществляются их собственником свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц.

В соответствии с пунктом 1 статьи 1 ГК РФ гражданское законодательство основывается на необходимости беспрепятственного осуществления

гражданских прав.

Следовательно, право собственника земельного участка по своему усмотрению распоряжаться принадлежащим им земельным участком, в том числе, совершать в отношении него сделки ограничивается в той мере, в какой это необходимо для обеспечения прав других лиц (в данном случае – права собственников смежных земельных участков беспрепятственно пользоваться принадлежащими им земельными участками).

Гражданским законодательством Российской Федерации предусмотрено, что если земельный участок не огорожен либо его собственник иным способом ясно не обозначил, что вход на участок без его разрешения не допускается, любое лицо может пройти через участок при условии, что это не причиняет ущерба или беспокойства собственнику (пункт 2 статьи 262 ГК РФ). Следовательно, право огораживания либо обозначения иным способом, что вход на его участок без его разрешения не допускается, принадлежит собственнику земельного участка.

В соответствии с пунктами 2 и 3 статьи 264 ГК РФ лицо, не являющееся собственником земельного участка, осуществляет принадлежащие ему права владения и пользования участком на условиях и в пределах, установленных законом или договором с собственником; владелец земельного участка, не являющийся собственником, не вправе распоряжаться этим участком, если иное не предусмотрено законом. Нормы статей 40 и 41 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ), определяющие права лиц, не являющихся собственниками земельных участков, не предусматривают права лица, которому земельный участок предоставлен на праве постоянного (бессрочного) пользования, ограничивать проезд (проход) других лиц через данный земельный участок. Пунктом 4 статьи 20 ЗК РФ также предусмотрено, что граждане или юридические лица, обладающие земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования, не вправе распоряжаться этими земельными участками.

Между тем, как следует из представленных антимонопольному органу документов (выписки из реестра федеральной собственности <……..>), земельный участок с кадастровым номером 42:24:0301002:74 находится в федеральной собственности.

В соответствии с пунктом 2 статьи 9 Земельного кодекса Российской Федерации управление и распоряжение земельными участками, находящимися в собственности Российской Федерации (федеральной собственностью) осуществляет Российская Федерация.

Согласно пунктам 5.8, 5.15.11, 5.35.1, 5.35.2, 5.37, 5.37.4 Положения о Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 05.06.2008 № 432, Федеральное агентство по управлению государственным имуществом осуществляет следующие полномочия:

- осуществляет контроль за управлением, распоряжением, использованием по назначению и сохранностью земельных участков,

- подготавливает и представляет в установленном порядке в Министерство экономического развития Российской Федерации предложения об установлении публичных сервитутов на земельные участки,

- принимает в установленном порядке решения о предоставлении земельных участков, находящихся в федеральной собственности,

- принимает решения о прекращении прав на земельные участки, находящиеся в федеральной собственности,

- осуществляет от имени Российской Федерации юридические действия по защите имущественных и иных прав и законных интересов Российской Федерации при управлении федеральным имуществом, в том числе в случае предоставления в собственность или аренду земельных участков, средства от продажи или аренды которых поступают в федеральный бюджет.

Таким образом, полномочиями собственника земельного участка с кадастровым номером 42:24:0301002:74 (полномочиями по распоряжению земельным участком) наделено Федеральное агентство по управлению государственным имуществом.

Однако, доказательств, подтверждающих принятие указанным органом решения об ограничении проезда третьих лиц через вышеуказанный земельный участок, в том числе о взимании платы за такой проезд, ФГУП «ПО «Прогресс» не представило.

Кроме того, в соответствии с пунктами 1 статьи 65 ЗК РФ формами платы за использование земли являются земельный налог (до введения в действие налога на недвижимость) и арендная плата.

Налогоплательщиками земельного налога признаются организации и физические лица, обладающие земельными участками, признаваемыми объектом налогообложения, на праве собственности, праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения (часть 1 статьи 388 Налогового кодекса Российской Федерации).

Арендная плата взимается за земли, переданные в аренду (пункт 3 статьи 65 ЗК РФ).

Предоставление гражданам и юридическим лицам земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на основании решения исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления, обладающих правом предоставления соответствующих земельных участков (статья 29 ЗК РФ). Как было указано выше, юридические лица, обладающие земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования, не вправе распоряжаться этими земельными участками, а лицом, уполномоченным на распоряжение земельными участками, находящимися в федеральной собственности, является Федеральное агентство по управлению государственным имуществом.

Поскольку, хозяйствующие субъекты, с которых ФГУП «ПО «Прогресс» взимает плату за проход (проезд) через земельный участок с кадастровым номером 42:24:0301002:74, не являются налогоплательщиками земельного налога, и указанный земельный участок им Федеральным агентством по управлению государственным имуществом в аренду не передавался, указанные хозяйствующие субъекты не обязаны вносить предусмотренную земельным законодательством Российской Федерации плату за пользование данным

землеьным участком (в виде землеьного налога или арендной платы).

Другие формы платы за пользование земельными участками земельным законодательством Российской Федерации не предусмотрены.

Гражданским законодательством Российской Федерации предусмотрена возможность взимания платы за проход (проезд) через земельный участок к соседнему земельному участку в случае установления сервитута в отношении земельного участка, через который обеспечивается проход (проезд) (пункт 5 статьи 274 ГК РФ). В соответствии с пунктом 3 статьи 274 ГК РФ сервитут устанавливается по соглашению между лицом, требующим установления сервитута, и собственником соседнего участка и подлежит регистрации в порядке, установленном для регистрации прав на недвижимое имущество.

Таким образом, помимо форм платы, предусмотренных земельным законодательством Российской Федерации гражданское законодательство Российской Федерации допускает установление платы за ограниченное пользование земельным участком (проход или проезд через него) в случае заключения соглашения об установлении сервитута в отношении такого земельного участка и его государственной регистрации. При этом, правом заключения такого соглашения наделен собственник земельного участка (в данном случае – Федеральное агентство по управлению государственным имуществом), а наделение землепользователя (как указано выше) указанными полномочиями действующим законодательством Российской Федерации не предусмотрено.

В отсутствие соглашения о сервитуте, ответчающего вышеуказанным требованиям, взимание ФГУП «ПО «Прогресс» платы за проход (проезд) через земельный участок с кадастровым номером 42:24:0301002:74 с собственников соседних земельных участков не основано на законе.

С целью изучения конкурентной среды и установления доминирующего положения хозяйствующего субъекта, действующего на товарном рынке, (ФГУП «ПО Прогресс») Кемеровским УФАС России в соответствии с Порядком проведения анализа и оценки состояния конкуренции на товарном рынке, утвержденным приказом ФАС России от 28.04.2010 г. № 220, был проведен анализ рынка по предоставлению права прохода и проезда автомобильного транспорта через центральную проходную ФГУП «ПО Прогресс» (через земельный участок с кадастровым номером 42:24:0301002:74, расположенный по адресу: г. Кемерово, ул. 40 лет Октября, 2) в период с 01.01.2012 г. по 01.01.2013 г. По результатам проведения указанного анализа антимонопольным органом составлен аналитический отчет, в соответствии с которым положение ФГУП «ПО «Прогресс» на товарном рынке по предоставлению права прохода и проезда автомобильного транспорта через центральную проходную ФГУП «ПО Прогресс» (через земельный участок с кадастровым номером 42:24:0301002:74, расположенный по адресу: г. Кемерово, ул. 40 лет Октября, 2) в период с 01.01.2012 г. по 01.01.2013 г., признано доминирующим.

Географические границы рынка определяются территорией земельного участка с кадастровым номером 42:24:0301002:74, расположенного по адресу: г. Кемерово, ул. 40 лет Октября, 2, находящегося у ФГУП «ПО «Прогресс» на праве постоянного (бессрочного) пользования.

В соответствии с часть 1 статьи 5 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» доминирующим положением признается положение хозяйствующего субъекта (группы лиц) или нескольких хозяйствующих субъектов (групп лиц) на рынке определенного товара, дающее такому хозяйствующему субъекту (группе лиц) или таким хозяйствующим субъектам (группам лиц) возможность оказывать решающее влияние на общие условия обращения товара на соответствующем товарном рынке, и (или) устранять с этого товарного рынка других хозяйствующих субъектов, и (или) затруднять доступ на этот товарный рынок другим хозяйствующим субъектам. Доминирующим признается положение хозяйствующего субъекта (за исключением финансовой организации) доля которого на рынке определенного товара превышает пятьдесят процентов.

Доля ФГУП «ПО «Прогресс» на рынке услуг по предоставлению права прохода и проезда автомобильного транспорта через центральную проходную ФГУП «ПО «Прогресс» (через земельный участок с кадастровым номером 42:24:0301002:74, расположенный по адресу: г. Кемерово, ул. 40 лет Октября, 2) в период с 01.01.2012 г. по 01.01.2013 г., исходя из аналитического отчета, составляет 100 %.

Таким образом, в силу части 1 статьи 5 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» положение ФГУП «ПО «Прогресс» на вышеуказанном товарном рынке в географических границах земельного участка с кадастровым номером 42:24:0301002:74, расположенного по адресу: г. Кемерово, ул. 40 лет Октября, 2, является доминирующим.

В соответствии с частью 1 статьи 2 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» антимонопольное законодательство Российской Федерации основывается на Конституции Российской Федерации.

Согласно части 1 статьи 8 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

В силу части 2 статьи 1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» целями настоящего Федерального закона являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков.

В соответствии с частью 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» запрещаются действия занимающего доминирующее положение хозяйствующего субъекта, результатом которых являются или могут являться ущемление интересов других лиц.

ФГУП «ПО «Прогресс», используя свое доминирующее положение, обусловленное отсутствием у <……..> альтернативного проезда к своим производственным площадям, в период с момента заключения Договоров по настоящее время выставляло и взимало с вышеуказанных хозяйствующих субъектов плату за пропуск работников и проезд автомобильного транспорта в отсутствие какого-либо законного основания.

Таким образом, вышеуказанными незаконными (в нарушение указанных выше норм гражданского, а также земельного законодательства) действиями ФГУП «ПО «Прогресс» нанесло <……..>  экономический ущерб.

ФГУП «ПО «Прогресс», устанавливая и взимая с <…….> плату за проход и проезд автомобильного транспорта, вышло за пределы осуществления гражданских прав, поскольку правовых оснований установления и взимания платы за предоставление права прохода и  проезда автомобильного транспорта через земельный участок с кадастровым номером 42:24:0301002:74, расположенный по адресу: г. Кемерово, ул. 40 лет Октября, 2, у ФГУП «ПО «Прогресс» не было. Незаконное требование ФГУП «ПО «Прогресс» платы с хозяйствующих субъектов приводит к незаконному обогащению ФГУП «ПО Прогресс».

Действия ФГУП «ПО «Прогресс», выразившиеся в неправомерном установлении платы за предоставление права прохода и  проезда автомобильного транспорта через центральную проходную ФГУП «ПО «Прогресс» (через земельный участок с кадастровым номером 42:24:0301002:74, расположенный по адресу: г. Кемерово, ул. 40 лет Октября, 2, для юридических лиц, а именно, в том числе с <……> привели к ущемлению интересов данных  хозяйствующих субъектов ввиду отсутствия альтернативного проезда, минуя земельный участок с кадастровым номером 42:24:0301002:74.

Занимая доминирующие положение, пользуясь отсутствием альтернативного проезда у <……> ФГУП «ПО «Прогресс» заключало незаконные договоры возмездного оказания услуг с юридическими лицами, взимая незаконную плату.

Согласно сведениям, представленным хозяйствующими субъектами, с которыми были заключены Договоры, размер материального ущерба от незаконных действий ФГУП «ПО «Прогресс» составил для <……>.

На основании вышеизложенного, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, частью 1 статьи 48, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Кемеровской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства,

**РЕШИЛА:**

1. Признать ФГУП «ПО «Прогресс» нарушившим часть 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», а именно: злоупотребившим своим доминирующим положением путем неправомерного установления и взимания платы с юридических лиц за предоставление права прохода (пропуска работников) и проезда автомобильного транспорта через центральную проходную ФГУП «ПО «Прогресс» (через земельный участок с кадастровым номером 42:24:0301002:74, расположенный по адресу: г. Кемерово, ул. 40 лет Октября, 2).

2. Выдать ФГУП «ПО «Прогресс» предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.

Председатель Комиссии: Е.А. Клостер

Члены Комиссии: А.С. Котиков

А.В. Войтенко

К.А. Патрикеев

Решение может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня его принятия.