

РЕШЕНИЕ по делу №06-406/2015

Резолютивная часть объявлена «12» апреля 2016 года

Полный текст решения изготовлен «18» апреля 2016 года

РХ-06/5436 от 18.04.2016г.

Комиссия Татарстанского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее-Комиссия) в составе:

Председатель комиссии: <...>

Члены комиссии: <...>

<...>

представитель ответчика - Территориального управления Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Республике Татарстан не явился, извещен надлежащим образом,

рассмотрев дело №06-406/2015 по признакам нарушения Территориальным управлением Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Республике Татарстан части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года №135-ФЗ «О защите конкуренции», в части предоставления ООО «Строй-Ка» земельного участка с кадастровым номером 16:50:171124:162 общей площадью 12000 кв.м. для строительства гостиничного комплекса без публикации информационного сообщения, что привело или могло привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции,

УСТАНОВИЛА:

Основанием для возбуждения дела в отношении Территориального управления Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Республике Татарстан является обнаружение Татарстанским УФАС России признаков нарушения антимонопольного законодательства по результатам проведенной в отношении Территориального управления Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Республике Татарстан плановой проверки.

Территориальное управление осуществляет полномочия собственника в отношении имущества федеральных государственных унитарных предприятий, федеральных государственных учреждений, зарегистрированных на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, в котором территориальный орган осуществляет свою деятельность, иного федерального имущества, расположенного на территории субъекта Российской Федерации, в котором территориальный орган осуществляет свою деятельность, в том числе составляющего государственную казну Российской Федерации, в порядке, установленном Положением, а также полномочиями собственника по передаче федерального имущества юридическим и физическим лицам, приватизации (отчуждению) федерального имущества в соответствии с Положением.

В ходе проведения проверки установлено:

Распоряжением Территориального управления Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Республике Татарстан от 27.06.2013г. №152-р «О предварительном согласовании места размещения гостиничного комплекса «Тулпар» утвержден акт выбора земельного участка в соответствии со схемой расположения земельного участка на территории «Ферма-2» общей площадью 12000 кв.м.

Распоряжением Территориального управления Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Республике Татарстан от 05.07.2013г. №163-р «О предоставлении ООО «Строй-Ка» в аренду земельного участка, находящегося в федеральной собственности» ООО «Строй-Ка» предоставлен земельный участок с кадастровым номером: 16:50:171124:162 общей площадью 12000 кв.м. для строительства гостиничного комплекса «Тулпар».

На основании указанного распоряжения, между Территориальным управлением Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Республике Татарстан и ООО «Строй-Ка» заключен договор аренды земельного участка №13-02з от 05.07.2013 года.

Вместе с тем, в рассматриваемой ситуации сообщения о возможном предоставлении земельного участка с кадастровым номером: 16:50:171124:162 общей площадью 12000 кв.м., в периодические печатные издания не направлялись.

Таким образом, при принятии Распоряжения Территориального управления Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Республике Татарстан от 05.07.2013г. №163-р «О предоставлении ООО «Строй-Ка» в аренду земельного участка, находящегося в федеральной собственности», не соблюдены требования пункта 3 статьи 31 Земельного кодекса Российской Федерации, и тем самым нарушен общий принцип справедливого, открытого и прозрачного предоставления земельных участков, закрепленный в пункте 11 статьи 1 Земельного кодекса Российской Федерации.

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 19.11.2015 года №01/791-к было возбуждено дело №06-406/2015 по признакам нарушения Территориальным управлением Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Республике Татарстан части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», в части предоставления ООО «Строй-Ка» земельного участка с кадастровым номером: 16:50:171124:162 общей площадью 12000 кв.м. для строительства гостиничного комплекса без публикации информационного сообщения, что привело или могло привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Проверив обоснованность доводов, проанализировав предоставленные документы, Комиссия 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.

Статья 36 Конституции Российской Федерации гарантирует собственникам земли свободное владение, пользование и распоряжение землей.

Согласно части 1 статьи 3 Земельного Кодекса Российской Федерации земельное законодательство регулирует отношения по использованию и охране земель в Российской Федерации как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

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

Согласно части 2 статьи 209 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - ГК РФ), собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц, в том числе отчуждать свое имущество в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения имуществом, отдавать имущество в залог и обременять его другими способами, распоряжаться им иным образом.

В то же время, частью 3 статьи 212 ГК РФ предусмотрено, что законом могут устанавливаться особенности приобретения и прекращения прав владения, пользования и распоряжения имуществом, в том числе находящимся в государственной собственности.

Таким образом, совершение любых сделок с имуществом, в том числе и передача данного имущества в аренду, безвозмездное пользование хозяйствующим субъектам, должно производиться с соблюдением требований действующего законодательства, включая нормы антимонопольного законодательства.

Распоряжением Территориального управления Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Республике Татарстан от 27.06.2013г. №152-р «О предварительном согласовании места размещения гостиничного комплекса «Тулпар» утвержден акт выбора земельного участка в соответствии со схемой расположения земельного участка на территории «Ферма-2» общей площадью 12000 кв.м.

Распоряжением Территориального управления Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Республике Татарстан от 05.07.2013г. №163-р «О предоставлении ООО «Строй-Ка» в аренду земельного участка, находящегося в федеральной собственности» ООО «Строй-Ка» предоставлен земельный участок с кадастровым номером: 16:50:171124:162 общей площадью 12000 кв.м. для строительства гостиничного комплекса «Тулпар».

На основании указанного распоряжения, между Территориальным управлением

Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Республике Татарстан и ООО «Строй-Ка» заключен договор аренды земельного участка №13-02з от 05.07.2013 года.

Вместе с тем, в рассматриваемой ситуации сообщения о возможном предоставлении земельного участка с кадастровым номером: 16:50:171124:162 общей площадью 12000 кв.м., в периодические печатные издания не направлялись.

Предоставление земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта начинается с выбора земельного участка, процедура которого последовательно урегулирована статьей 31 Земельного кодекса Российской Федерации (далее - ЗК РФ, в редакции на момент совершения нарушения).

В соответствии с пунктом 1 статьи 31 ЗК РФ гражданин или юридическое лицо, заинтересованные в предоставлении земельного участка для строительства, обращаются в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, определенные статьей 29 ЗК РФ, с заявлением о выборе земельного участка и предварительном согласовании места размещения объекта.

При этом ЗК РФ не ограничивает существование указанного права во времени моментом обращения первого из заинтересованных лиц с заявлением в орган местного самоуправления и не устанавливает каких-либо критериев приоритета или отбора при множественности претендентов.

Однако порядок предоставления земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта в случае, если на данный земельный участок претендуют несколько лиц, ЗК РФ не урегулирован.

Поскольку участок можно предоставить только одному из претендентов, это лицо необходимо определить, что невозможно сделать по правилам выбора земельного участка, предусмотренным статьей 31 Кодекса, и в рамках процедуры предоставления земельных участков для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта.

Одним из основных принципов земельного законодательства в соответствии с пунктом 11 части 1 статьи 1 ЗК РФ является сочетание интересов общества и законных интересов граждан, согласно которому регулирование использования и охрана земель осуществляется в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком.

Согласно этому принципу регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком. В противном случае у заинтересованных лиц появляется возможность получить (предоставить) земельный участок, пользующийся повышенным спросом, без проведения торгов.

Между тем целями проведения торгов являются привлечение всех заинтересованных лиц и обеспечение им равных возможностей на приобретение

земельного участка, а также получение органом местного самоуправления максимальной цены за объект торгов.

Поэтому в ситуации, когда на испрашиваемый земельный участок подано несколько заявок с предварительным согласованием места размещения объекта, право на заключение договора аренды земельного участка подлежит выставлению на торги по правилам пункта 4 статьи 30 ЗК РФ. Такой способ предоставления земельных участков отвечает принципу сочетания интересов общества и конкретных граждан, закрепленному в пункте 11 статьи 1 ЗК РФ, а также позволяет обеспечить справедливость, публичность, открытость и прозрачность процедуры предоставления земельного участка конкретному лицу.

Проведение торгов в этом случае не противоречит статьям 30 и 31 ЗК РФ, которые не содержат запрета на их проведение при наличии нескольких заявок до принятия решения о предварительном согласовании места размещения объекта. Иной порядок предоставления земельных участков влечет за собой нарушение требований статьи 1 ЗК РФ.

Данный вывод согласуется с правовой позицией, изложенной в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 14.09.2010г. №4224/10.

Необходимая информация о разрешенном использовании земельных участков предоставляется владеющими этой информацией лицами по запросу органа местного самоуправления бесплатно в установленный пунктом 2 статьи 31 ЗК РФ срок.

Таким образом, ЗК РФ исходит из того, что разрешенные условия использования соответствующей территории могут объективно препятствовать предоставлению конкретного земельного участка для размещения объекта определенного назначения, несмотря на то, что они содержатся в неопубликованных для всеобщего сведения документах. После определения участка(ов), необходимо информировать население о возможном или предстоящем предоставлении земельных участков для строительства. По смыслу информирование населения призвано обеспечить реализацию гражданами в разумный срок принципов участия в решении вопросов, касающихся прав на землю, а также сочетания интересов общества и отдельных граждан (подпункты 4 и 11 пункта 1 статьи 1 ЗК РФ).

Следовательно, публичное информирование направлено не только на защиту интересов населения в целом, но и конкретных лиц, в том числе возможных претендентов на земельный участок. На этой стадии заинтересованными лицами могут быть заявлены возражения против размещения конкретного объекта, а заинтересованными лицами поданы документы на получение того же участка под застройку объектами аналогичного или иного назначения, для чего должен быть определен разумный срок реагирования на соответствующую информацию.

Исходя из системного толкования предусмотренных статьей 31 ЗК РФ стадий и условий выбора земельного участка под строительство, акт о выборе земельного участка может быть оформлен конкретному лицу только после предусмотренного законом публичного информирования населения.

В ходе рассмотрения дела №06-406/2015, представителем Территориального управления Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Республике Татарстан были даны пояснения о том, что в соответствии с пунктом 3 статьи 31 Земельного кодекса РФ органы местного самоуправления городских и сельских поселений информируют население о возможном или предстоящем предоставлении земельных участков для строительства. Ввиду чего, Территориальным управлением Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Республике Татарстан информирование населения не осуществлялось.

Распоряжением Территориального управления Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Республике Татарстан от 05.07.2013г. №163-р «О предоставлении ООО «Строй-Ка» в аренду земельного участка, находящегося в федеральной собственности» ООО «Строй-Ка» предоставлен земельный участок с кадастровым номером: 16:50:171124:162 общей площадью 12000 кв.м. для строительства гостиничного комплекса «Тулпар».

На основании указанного распоряжения, между Территориальным управлением Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Республике Татарстан и ООО «Строй-Ка» заключен договор аренды земельного участка №13-02з от 05.07.2013 года.

Таким образом, при принятии распоряжения Территориальным управлением Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Республике Татарстан публикация информационного сообщения не производилась ни в одном печатном издании, тем самым нарушен общий принцип справедливого, открытого и прозрачного предоставления земельных участков, закрепленный в пункте 11 статьи 1 Земельного кодекса Российской Федерации.

Из указанного следует, что Территориальное управление Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Республике Татарстан лишило заинтересованных лиц возможности заявить возражения против размещения конкретного объекта, а потенциально заинтересованных лиц возможности подать документы на получение того же участка под застройку объектами аналогичного или иного назначения.

В ходе рассмотрения дела №06-406/2015, в качестве ответчика был привлечен Исполнительный комитет муниципального образования города Казани. Представителем были даны пояснения о том, что по результатам рассмотрения обращения ООО «Строй-Ка» и на основании статьи 31 Земельного кодекса РФ Постановлением Исполнительного комитета муниципального образования «город Казань» от 30.04.2013г. №4161 «Об утверждении схемы расположения земельного участка на территории «Ферма-2» на кадастровом плане территории» утверждена схема расположения земельного участка на территории «Ферма-2».

В материалах дела №06-406/2015 имеется публикация постановления Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 30.04.2013г. № 4161 «Об утверждении схемы расположения земельного участка на территории «Ферма-2».

Вместе с тем, публикация постановления «Об утверждении схемы расположения земельного участка на территории «Ферма-2» на кадастровом плане территории»

не является надлежащим информированием населения, поскольку не доводит до неопределенного круга лиц информацию о возможном или предстоящем предоставлении земельного участка.

При этом, Комиссия Татарстанского УФАС России принимает доводы представителя Исполнительного комитета муниципального образования города Казани о том, что обязанность информирования населения о предоставлении земельного участка, находящегося в федеральной собственности лежит на Территориальном управлении Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Республике Татарстан.

Исполнительный комитет муниципального образования города Казани является исполнительным органом местного самоуправления и распоряжается землями находящимися в муниципальной собственности.

Анализируя вышеизложенное, предоставление Территориальным управлением Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Республике Татарстан ООО «Строй-Ка» земельного участка с кадастровым номером: 16:50:171124:162 общей площадью 12000 кв.м. для строительства гостиничного комплекса без публикации информационного сообщения привело к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

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»).

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 органам или организациям, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия).

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.

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.

В соответствии со статьей 39.1 Федерального закона «О защите конкуренции» в целях пресечения действий (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и (или) ущемлению интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо ущемлению интересов неопределенного круга потребителей, антимонопольный орган выдает хозяйствующему субъекту, федеральному органу исполнительной власти, органу государственной власти субъекта Российской Федерации, органу местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органу или организации, организации, участвующей в предоставлении государственных или муниципальных услуг, государственному внебюджетному фонду предупреждение в письменной форме о прекращении действий (бездействия), об отмене или изменении актов, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, либо об устранении причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения, и о принятии мер по устранению последствий такого нарушения (далее - предупреждение).

Предупреждение выдается лицам, указанным в части 1 статьи 39.1 Федерального закона «О защите конкуренции», в случае выявления признаков нарушения статьи 15 настоящего Федерального закона.

В ходе рассмотрения дела №06-406/2015, в связи с наличием в действиях Территориального управления Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Республике Татарстан признаков нарушения

антимонопольного законодательства, предусмотренных частью 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», в части предоставления ООО «Строй-Ка» земельного участка с кадастровым номером 16:50:171124:162 общей площадью 12000 кв.м. для строительства гостиничного комплекса без публикации информационного сообщения, Управлением Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан на основании статьи 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» было выдано предупреждение о необходимости прекращения указанных действий путем отмены распоряжения от 27.06.2013 г. №152-р «О предварительном согласовании места размещения гостиничного комплекса «Тулпар», отмены распоряжения от 05.07.2013г. №163-р «О предоставлении ООО «Строй-Ка» в аренду земельного участка, находящегося в федеральной собственности» в срок до 18 марта 2016 года.

Вместе с тем, указанное предупреждение Территориальным управлением Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Республике Татарстан исполнено не было.

Комиссией Татарстанского УФАС России было принято заключение об обстоятельствах дела №06-352/2015 (исх. №РХ-06/4272 от 29.03.2016) по признакам нарушения Территориальным управлением Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Республике Татарстан части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», в части предоставления ООО «Строй-Ка» земельного участка с кадастровым номером 16:50:171124:162 общей площадью 12000 кв.м. для строительства гостиничного комплекса без публикации информационного сообщения, что привело или могло привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

На основании вышеизложенного, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать Территориальное управление Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Республике Татарстан нарушившим часть 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», в части предоставления ООО «Строй-Ка» земельного участка с кадастровым номером 16:50:171124:162 общей площадью 12000 кв.м. для строительства гостиничного комплекса без публикации информационного сообщения, что приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.
2. Выдать Территориальному управлению Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Республике Татарстан предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства, а именно:
 - отменить распоряжение от 27.06.2013 г. №152-р «О предварительном согласовании места размещения гостиничного комплекса «Тулпар»;
 - отменить распоряжение от 05.07.2013г. №163-р «О предоставлении ООО «Строй-Ка» в аренду земельного участка, находящегося в федеральной собственности».

3. Передать имеющиеся материалы должностному лицу Татарстанского УФАС России для рассмотрения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении.
4. Основания для принятия иных мер по пресечению и (или) устранению последствий нарушения антимонопольного законодательства отсутствуют.

<...>

<...>

<...>