

Дело № 01-15

Ответчик:

Мэрия г. Архангельска

163000, г. Архангельск, пл. Ленина, д. 5

Ответчик:

ООО «Мистраль Девелопмент»

163000, г. Архангельск, пр. Ленинградский, д. 159, офис 5Е

Заинтересованное лицо:

ООО «СоломбалаСтрой»

163000, г. Архангельск, ул. Попова, д. 14, офис 605

РЕШЕНИЕ

г. Архангельск

Резолютивная часть решения оглашена 31 июля 2015 года

В полном объеме решение изготовлено 14 августа 2015 года

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

Председатель - Бугаев Д.В.

Руководитель Архангельского УФАС

Член комиссии	- Нестеренко Е.В.	России Начальник отдела контроля органов власти Архангельского УФАС России
Член комиссии	- Красильникова Е.И.	Главный специалист-эксперт отдела контроля органов власти Архангельского УФАС России
Член комиссии	- Шахов А.Ю.	Главный специалист-эксперт отдела контроля органов власти Архангельского УФАС России

рассмотрев дело № 01-15 по признакам нарушения мэрией г. Архангельска и ООО «Мистраль Девелопмент» статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» при участии:

представителя мэрии г. Архангельска – <...> (по доверенности)

представителя ООО «СоломбалаСтрой» – <...> (по доверенности)

УСТАНОВИЛА:

В Архангельское УФАС России из контрольно-счетной палаты МО «Город Архангельск» поступили материалы по результатам проверки законности и эффективности использования земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, а также земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, находящихся на территории МО «Город Архангельск», за период с 2012 года.

В ходе указанной проверки оценивались, в том числе, факты заключения мэрией г. Архангельска и ООО «Мистраль Девелопмент» соглашения от 17.09.2013 о внесении изменений в договор от 12.03.2013 № 1/372(с) аренды земельного участка из категории земель населенных пунктов в Соломбальском территориальном округе г. Архангельска по пр. Никольскому (кадастровый номер <...> :22:022533:33) площадью 0,5712 га, а также соглашения от 17.09.2013 о внесении изменений в договор от 12.03.2013 № 1/373(с) аренды земельного участка из категории земель населенных пунктов в Соломбальском территориальном округе г. Архангельска по пр. Никольскому (кадастровый номер <...> :22:022533:32) площадью 0,1453 га, в соответствии с которыми был изменен вид разрешенного использования указанных земельных участков: «для строительства многоэтажного гостиничного комплекса с административными помещениями» изменено на «для размещения многоквартирного жилого дома».

По мнению контрольно-счетной палаты МО «Город Архангельск», при заключении вышеназванных соглашений могли быть нарушены нормы Земельного кодекса Российской Федерации, в соответствии с которыми земельные участки, находящиеся в государственной и муниципальной собственности, для целей жилищного строительства предоставляются с обязательным проведением торгов (в данном случае торги не проводились).

Обстоятельства, установленные при рассмотрении поступивших от контрольно-счетной палаты МО «Город Архангельск» материалов, послужили основанием для возбуждения в феврале 2015 года в отношении мэрии г. Архангельска и ООО «Мистраль Девелопмент» дела № 01-15 (по факту заключения соглашения от 17.09.2013 о внесении изменений в договор от 12.03.2013 № 1/372(с) аренды земельного участка), а также дела № 02-15 (по факту заключения соглашения от 17.09.2013 о внесении изменений в договор от 12.03.2013 № 1/373(с) аренды земельного участка) по признакам нарушения статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», предусматривающей запрет на ограничивающие конкуренцию 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.

В качестве заинтересованного лица к участию в деле № 01-15 и № 02-15 было привлечено ООО «СоломбалаСтрой» (обществу переданы права и обязанности по договорам аренды рассматриваемых земельных участков).

Определением Архангельского УФАС России от 03.06.2015 дела № 01-15 и № 02-15 были объединены в одно производство. Объединенному делу присвоен № 01-15.

Мэрия г. Архангельска не согласилась с вменяемым нарушением, указав на следующее.

По состоянию на апрель – июнь 2012 года в Архангельске отсутствовали утвержденные Правила землепользования и застройки. Единственной градостроительной документацией являлся Генеральный план муниципального образования «Город Архангельск», утвержденный решением Архангельского городского Совета депутатов от 26.05.2009 № 872. В соответствии с указанным документом рассматриваемые земельные участки находились в общественно-деловой зоне: территория общественно-делового, делового, коммерческого центра и подцентров.

Согласно частям 5, 6 статьи 35 Градостроительного кодекса Российской Федерации общественно-деловые зоны предназначены для размещения объектов здравоохранения, культуры, торговли, общественного питания, социального и коммунально-бытового назначения, предпринимательской деятельности, объектов среднего профессионального и высшего образования, административных, научно-исследовательских учреждений, культовых зданий, стоянок автомобильного транспорта, объектов делового, финансового назначения, иных объектов, связанных с обеспечением жизнедеятельности граждан. В перечень объектов капитального строительства, разрешенных для размещения в общественно-деловых зонах, могут включаться жилые дома, гостиницы, подземные или многоэтажные гаражи. Таким образом, размещение в 2012 году на спорном земельном участке административно-гостиничного комплекса соответствовало утвержденной градостроительной документации.

С 15 января 2013 года вступили в силу Правила землепользования и застройки МО «Город Архангельск» (утверждены решением Архангельской городской Думы от 13.12.2012 № 516), которыми определены территориальные зоны и градостроительные регламенты для каждой зоны.

Согласно Правилам землепользования и застройки МО «Город Архангельск», земельные участки с кадастровыми номерами 29:22:022533:32 и 29:22:022533:33 стали находиться в территориальной зоне, в которой такой вид разрешенного использования земельного участка как «гостиничный комплекс» не был предусмотрен.

Статьей 36 Градостроительного кодекса Российской Федерации определено, что действие градостроительного регламента распространяется в равной мере на все земельные участки и объекты капитального строительства, расположенные в пределах границ территориальной зоны, обозначенной на карте градостроительного зонирования.

В соответствии со статьей 37 Градостроительного кодекса Российской Федерации изменение одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования осуществляется в соответствии с градостроительным регламентом при условии соблюдения требований технических регламентов.

Учитывая изменение вида разрешенного использования земельного участка, были подписаны дополнительные соглашения от 17.09.2013 к договору аренды земельного участка от 12.03.2013 № 1/372(с), а также к договору аренды земельного участка от 12.03.2013 № 1/373(с).

При этом рассматриваемые земельные участки не являются вновь формируемыми для целей предоставления под жилищное строительство согласно правовому смыслу статьи 30 Земельного кодекса Российской Федерации, поэтому не должны были предоставляться на торгах.

ООО «Мистраль Девелопмент» также представило свои возражения относительно вменяемого нарушения, указав на соблюдение в данном случае всех необходимых процедур.

Кроме того, ответчик отметил социальную значимость рассматриваемого вопроса, поскольку строительство жилья в г. Архангельске, по его мнению, ведется не достаточно активно (в основном строятся торговые и коммерческие площади).

ООО «СоломбалаСтрой» поддержало позицию мэрии г. Архангельска и ООО «Мистраль Девелопмент», представив аналогичные пояснения.

Дело № 01-15 рассмотрено с учетом следующего.

На основании распоряжения мэра г. Архангельска от 07.03.2013 № 530р между мэрией г. Архангельска и ООО «Мистраль Девелопмент» заключен договор аренды от 12.03.2013 № 1/372(с), в соответствии с которым обществу был передан земельный участок из категории земель населенных пунктов в Соломбальском территориальном округе г. Архангельска по пр. Никольскому (кадастровый номер <...> :22:022533:33) площадью 0,5712 га для строительства многоэтажного гостиничного комплекса с административными помещениями. Земельный участок был предоставлен мэрией г. Архангельска с предварительным согласованием места размещения объекта строительства.

После утверждения распоряжением заместителя мэра г. Архангельска от 17.07.2013

№ 1972р решения коллегии департамента муниципального имущества мэрии города от 10.07.2013 об использовании муниципального имущества (рассматривалось, в том числе заявление ООО «Мистраль Девелопмент» об изменении существующего вида разрешенного использования земельного участка) мэрия г. Архангельска и ООО «Мистраль Девелопмент» заключили соглашение от 17.09.2013 о внесении изменений в договор аренды земельного участка от 12.03.2013 № 1/372(с). Данным соглашением изменено разрешенное использование земельного участка: вместо «для строительства многоэтажного гостиничного комплекса с административными помещениями» указано «для размещения многоквартирного жилого дома».

31.12.2013 ООО «Мистраль Девелопмент» и ООО «СоломбалаСтрой» подписали соглашение о передаче последнему прав и обязанностей по договору аренды земельного участка от 12.03.2013 № 1/372(с). Распоряжением заместителя мэра г. Архангельска от 30.01.2014 № 228р утверждено решение коллегии департамента муниципального имущества мэрии города от 22.01.2014 об использовании муниципального имущества, в соответствии с которым такая передача прав и обязанностей от ООО «Мистраль Девелопмент» к ООО «СоломбалаСтрой» согласована.

На основании распоряжения мэра г. Архангельска от 07.03.2013 № 532р между мэрией г. Архангельска и ООО «СтройЛогистик» заключен договор аренды от 12.03.2013 № 1/373(с), в соответствии с которым обществу был передан земельный участок из категории земель населенных пунктов в Соломбальском территориальном округе г. Архангельска по пр. Никольскому (кадастровый номер <...> :22:022533:32) площадью 0,1453 га для строительства многоэтажного гостиничного комплекса с административными помещениями. Земельный участок был предоставлен мэрией г. Архангельска с предварительным согласованием места размещения объекта капитального строительства.

12.04.2013 ООО «СтройЛогистик» и ООО «Мистраль Девелопмент» подписали соглашение о передаче последнему прав и обязанностей по договору аренды земельного участка от 12.03.2013 № 1/373(с). Распоряжением заместителя мэра г. Архангельска от 08.05.2013 № 1154р утверждено решение коллегии департамента муниципального имущества мэрии города от 24.04.2013 об использовании муниципального имущества, в соответствии с которым такая передача прав и обязанностей от ООО «СтройЛогистик» к ООО «Мистраль Девелопмент» согласована.

После утверждения распоряжением заместителя мэра г. Архангельска от 17.07.2013 № 1972р решения коллегии департамента муниципального имущества мэрии города от 10.07.2013 об использовании муниципального имущества (рассматривалось, в том числе заявление ООО «Мистраль Девелопмент» об изменении существующего вида разрешенного использования земельного участка) мэрия г. Архангельска и ООО «Мистраль Девелопмент» заключили соглашение от 17.09.2013 о внесении изменений в договор аренды земельного участка от 12.03.2013 № 1/373(с). Данным соглашением изменено разрешенное использование земельного участка: вместо «для строительства многоэтажного гостиничного комплекса с административными помещениями» указано «для размещения многоквартирного жилого дома».

31.12.2013 ООО «Мистраль Девелопмент» и ООО «СоломбалаСтрой» подписали соглашение о передаче последнему прав и обязанностей по договору аренды

земельного участка от 12.03.2013 № 1/373(с). Распоряжением заместителя мэра г. Архангельска от 30.01.2014 № 228р утверждено решение коллегии департамента муниципального имущества мэрии города от 22.01.2014 об использовании муниципального имущества, в соответствии с которым такая передача прав и обязанностей от ООО «Мистраль Девелопмент» к ООО «СоломбалаСтрой» согласована.

Как следует из материалов дела № 01-15, рассматриваемые земельные участки с кадастровыми номерами 29:22:022533:32 и 29:22:022533:33 примыкают друг к другу и используются в настоящее время ООО «СоломбалаСтрой» для строительства двух многоквартирных домов. На момент начала строительства какие-либо постройки или объекты незавершенного строительства на указанных земельных участках отсутствовали.

Вместе с тем, на момент заключения соглашений от 17.09.2013 о внесении изменений в договор аренды земельного участка от 12.03.2013 № 1/372(с), а также в договор аренды земельного участка от 12.03.2013 № 1/373(с), в соответствии с которыми был изменен вид разрешенного использования земельных участков (кадастровые номера 29:22:022533:33 и 29:22:022533:32): «для строительства многоэтажного гостиничного комплекса с административными помещениями» изменено на «для размещения многоквартирного жилого дома», действовали следующие нормы.

Пунктом 1 статьи 28 Земельного кодекса Российской Федерации предусматривалось, что земельные участки из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются гражданам и юридическим лицам в собственность или в аренду.

В соответствии с пунктом 1 статьи 30 Земельного кодекса Российской Федерации было установлено, что предоставление земельных участков для строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется с проведением работ по их формированию: без предварительного согласования мест размещения объектов; с предварительным согласованием мест размещения объектов.

Предоставление земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта осуществлялось в порядке, предусмотренном пунктом 5 статьи 30 Земельного кодекса Российской Федерации.

В рассматриваемой ситуации процедура первоначального предоставления мэрией г. Архангельска земельных участков по договорам аренды от 12.03.2013 № 1/372(с) и от 12.03.2013 № 1/373(с) соответствовала порядку предоставления земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта.

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 был дополнен статьей 30.1 «Особенности предоставления земельных участков для жилищного строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности», вступившей в силу с 01.10.2005.

В статье 30.1 Земельного кодекса Российской Федерации устанавливались особенности предоставления земельных участков для жилищного строительства из

земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

В силу пункта 1 статьи 30.1 Земельного кодекса Российской Федерации земельные участки для жилищного строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставлялись в собственность или в аренду, а в случаях, установленных подпунктом 5 пункта 1 статьи 24, - в безвозмездное срочное пользование без предварительного согласования места размещения объекта.

Пунктом 2 указанной статьи предусматривалось, что продажа земельных участков для жилищного строительства или продажа права на заключение договоров аренды земельных участков для жилищного строительства осуществляется на аукционах, за исключением случаев, установленных подпунктом 5 пункта 1 статьи 24, пунктом 2.1 статьи 30 и пунктом 27 статьи 38.1 настоящего Кодекса (не применимы в рассматриваемом случае).

Таким образом, земельные участки, находящиеся в государственной и муниципальной собственности, для целей жилищного строительства должны были предоставляться с обязательным проведением процедуры торгов.

Для объектов жилищного строительства Земельным кодексом Российской Федерации не предполагалось предоставление земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта, в связи с чем получение земельного участка в соответствии с пунктом 5 статьи 30 Земельного кодекса Российской Федерации (определен порядок предоставления земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта) с последующим изменением вида разрешенного использования на жилищное строительство и внесением изменений в договор аренды неправомерно.

Статьей 30.1 Земельного кодекса Российской Федерации устанавливались особенности предоставления земельных участков для жилищного строительства. Приобретение прав на земельный участок в ином порядке (путем подписания дополнительных соглашений, изменяющих цель предоставления участка, вид разрешенного использования) законом не предусматривалось.

Необходимо отметить, что нормами Земельного кодекса Российской Федерации, вступившими в силу с 01.03.2015, также не предусмотрено возможности предоставления земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, в целях жилищного строительства без проведения торгов.

Несмотря на то, что Градостроительный кодекс Российской Федерации допускает изменение вида разрешенного использования земельного участка (статья 37), данная процедура находится в сфере градостроительного регулирования и не может нарушать установленный Земельным кодексом Российской Федерации порядок предоставления земельного участка для соответствующего вида использования.

В соответствии со статьей 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон 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.

Соглашение - договоренность в письменной форме, содержащаяся в документе или нескольких документах, а также договоренность в устной форме (пункт 18 статьи 4 Закона о защите конкуренции).

Согласно пункту 7 статьи 4 Закона о защите конкуренции 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. Признаки ограничения конкуренции приведены в пункте 17 названной нормы.

Как следует из статьи 16 Закона о защите конкуренции, достаточным основанием для вывода о нарушении установленных в ней запретов 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.

Как уже указывалось ранее, мэрия г. Архангельска и ООО «Мистраль Девелопмент» заключили соглашения от 17.09.2013 о внесении изменений в договор аренды земельного участка от 12.03.2013 № 1/372(с), а также в договор аренды земельного участка от 12.03.2013 № 1/373(с), в соответствии с которыми был изменен вид разрешенного использования земельных участков (кадастровые номера 29:22:022533:33 и 29:22:022533:32): «для строительства многоэтажного гостиничного комплекса с административными помещениями» изменено на «для размещения многоквартирного жилого дома».

Таким образом, соглашения (договоренность) достигнуты в письменной форме и выразились в вышеназванных документах. Следствием таких соглашений явилось непроведение обязательных в данном случае торгов.

Изменение вида разрешенного использования рассматриваемых земельных участков с «для строительства многоэтажного гостиничного комплекса с административными помещениями» на «для размещения многоквартирного жилого дома» по существу было направлено на обход процедуры торгов, которые были предусмотрены законом.

В частности, при заключении ООО «Мистраль Девелопмент» с мэрией г. Архангельска договора аренды от 12.03.2013 № 1/372(с), в соответствии с которым обществу был передан земельный участок из категории земель населенных пунктов

в Соломбальском территориальном округе г. Архангельска по пр. Никольскому (кадастровый номер <...> :22:022533:33) площадью 0,5712 га, а также при заключении между ООО «СтройЛогистик» и ООО «Мистраль Девелопмент» соглашения от 12.04.2013 о передаче последнему прав и обязанностей по договору аренды земельного участка от 12.03.2013 № 1/373(с), по которому был передан земельный участок из категории земель населенных пунктов в Соломбальском территориальном округе г. Архангельска по пр. Никольскому (кадастровый номер <...> :22:022533:32) площадью 0,1453 га, ООО «Мистраль Девелопмент» не могло не знать, что указанные земельные участки не смогут быть использованы в целях «для строительства многоэтажного гостиничного комплекса с административными помещениями», поскольку уже на тот момент действовали Правила землепользования и застройки муниципального образования «Город Архангельск», утвержденные решением Архангельской городской Думы от 13.12.2012 № 516 (не предусматривали такой вид разрешенного использования).

Учитывая изложенное, заключив соглашения от 17.09.2013 о внесении изменений в договор аренды земельного участка от 12.03.2013 № 1/372(с), а также в договор аренды земельного участка от 12.03.2013 № 1/373(с), мэрия г. Архангельска и ООО «Мистраль Девелопмент» нарушили требования статьи 16 Закона о защите конкуренции.

В данном случае товарным рынком, на котором допущено нарушение, является рынок жилищного строительства на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в пределах МО «Город Архангельск».

Вместе с тем, решая вопрос о выдаче предписания, Комиссия Архангельского УФАС России учитывает следующие обстоятельства.

Согласно части 1 статьи 39 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган в пределах своих полномочий возбуждает и рассматривает дела о нарушении антимонопольного законодательства, принимает по результатам их рассмотрения решения и выдает предписания.

При этом, в случае выдачи предписания оно должно не только соответствовать решению, но и предполагать возможность его фактического исполнения.

Как следует из материалов дела № 01-15, на земельных участках с кадастровыми номерами 29:22:022533:32 и 29:22:022533:33 к настоящему времени уже начато и продолжает осуществляться строительство двух многоквартирных домов, один из которых располагается на двух участках одновременно.

Кроме того, ООО «СоломбалаСтрой», которому перешли права аренды на рассматриваемые земельные участки», предоставило документы, подтверждающие наличие заключенных с физическими лицами соответствующих договоров долевого участия в строительстве.

При вышеназванных обстоятельствах Комиссия Архангельского УФАС России не находит возможным выдать предписание по делу № 01-15.

Учитывая изложенное, а также руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 3 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия Архангельского УФАС России

РЕШИЛА:

1. Признать мэрию г. Архангельска и ООО «Мистраль Девелопмент» нарушившими требования статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», что выразилось в заключении между ними соглашения от 17.09.2013 о внесении изменений в договор от 12.03.2013 № 1/372(с) аренды земельного участка из категории земель населенных пунктов в Соломбальском территориальном округе г. Архангельска по пр. Никольскому (кадастровый номер <...> :22:022533:33) площадью 0,5712 га, в соответствии с которым изменен вид разрешенного использования данного земельного участка: «для строительства многоэтажного гостиничного комплекса с административными помещениями» изменено на «для размещения многоквартирного жилого дома», а также в заключении между ними соглашения от 17.09.2013 о внесении изменений в договор от 12.03.2013 № 1/373(с) аренды земельного участка из категории земель населенных пунктов в Соломбальском территориальном округе г. Архангельска по пр. Никольскому (кадастровый номер <...> :22:022533:32) площадью 0,1453 га, в соответствии с которым изменен вид разрешенного использования данного земельного участка: «для строительства многоэтажного гостиничного комплекса с административными помещениями» изменено на «для размещения многоквартирного жилого дома», вне процедуры торгов, которые на момент заключения указанных соглашений были обязательны в случае предоставления земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, для жилищного строительства.

2. Предписание не выдавать.

3. Передать материалы дела уполномоченному должностному лицу Архангельского УФАС России для решения вопроса о возбуждении административного производства.

В соответствии со статьей 52 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» решение антимонопольного органа может быть обжаловано в Арбитражный суд Архангельской области в течение трех месяцев со дня принятия решения.

Председатель комиссии:

Д.В. Бугаев

Члены комиссии:

Е.В. Нестеренко

Е.И. Красильникова

А.Ю. Шахов