

РЕШЕНИЕ по делу №06-65/2015

№ РХ-06/7341 от 25.05.2016

Резолютивная часть объявлена «11» мая 2016 года

Полный текст решения изготовлен «24» мая 2016 года

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

Председатель комиссии: <...>;

Члены комиссии: <...>;

<...>;

рассмотрев дело №06-65/2015 по признакам нарушения Исполнительным комитетом муниципального образования г.Казани Республики Татарстан части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», в части предоставления земельного участка с кадастровым номером 16:50:011415:426, расположенного по ул.Хади Такташ, г.Казани, Республики Татарстан, без проведения торгов и надлежащего предварительного информирования,

УСТАНОВИЛА:

В адрес Татарстанского УФАС России поступило обращение от Татарстанской республиканской организации общественной организации – Всероссийского общества автомобилистов (далее – ТРО ОО – ВОА), от 21.01.2015 г. (вх. № 728) на действия Исполнительного комитета муниципального образования г. Казани, по признакам нарушения антимонопольного законодательства в части предоставления земельного участка с кадастровым номером 16:50:011415:426 без проведения торгов и надлежащего предварительного информирования, создании преимущества отдельным лицам и ограничения конкуренции.

Татарстанским УФАС России были сделаны соответствующие запросы информации. По итогам изучения представленных материалов было установлено следующее.

ТРО ОО – ВОА неоднократно обращалась в Исполнительный комитет муниципального образования г. Казани с заявлениями о предоставлении земельного участка с кадастровым номером 16:50:011415:426, расположенного по ул. Хади Такташ, г. Казани, Республики Татарстан под строительство многоуровневой открытой стоянки автомобилей и офисных помещений.

На первое обращение Главное Управление архитектуры и градостроительства Администрации г. Казани РТ ответило отказом (письмо №11-19-3749 от 12.09.2003 г.) обосновывая отказ тем, что испрашиваемый земельный участок находится в водоохраной зоне, в пределах которой размещение стоянок для постоянного хранения транспортных средств запрещено.

В ответе (письмо №31р-19-3531 от 30.04.2009 г.) на повторное обращение (письмо

№41 от 29.04.2009 г. ТРО ОО - ВОА) с запросом подтверждения информации о нахождении этого участка в водоохраной зоне Управление архитектуры и градостроительства Исполнительного комитета муниципального образования города Казани подтвердило данную информацию.

Однако еще 15.01.2007 г. руководителем Исполнительного комитета г. Казани было принято решение №1 «О предварительном согласовании мест размещения многоуровневых паркингов в г. Казани» в отношении, в том числе ООО «Основа» (ООО ДК «Основа»), о предоставлении земельного участка, расположенного по ул. Хади Такташ, г. Казань, Республика Татарстан, которому позднее был присвоен кадастровый номер <...> :50:011415:426.

Позднее на основании постановлений Исполнительного комитета г. Казани «О предоставлении Обществу с ограниченной ответственностью Девелоперская компания «Основа» №7975 от 22.09.2009 г., «О предоставлении Обществу с ограниченной ответственностью Девелоперская компания «Основа» земельного участка по ул. Хади Такташ» №6993 от 24.09.2012 г., а также договоров, заключенных во исполнение указанных постановлений: договора аренды № 12534 от 03.11.2009 г., договор аренды земельного участка № 16713 от 15.11.2012 г. земельный участок с кадастровым номером 16:50:011415:426 был предоставлен ООО ДК «Основа» (ОГРН 1021602826915) под строительство многоуровневого паркинга и торгово-офисных помещений.

На основании изложенного Татарстанским УФАС России был издан Приказ №02/170-к от 25.03.2015 о возбуждении дела №06-65/2015 по признакам нарушения Исполнительным комитетом муниципального образования г.Казани Республики Татарстан части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», в части предоставления земельного участка с кадастровым номером 16:50:011415:426, расположенного по ул.Хади Такташ, г.Казани, Республики Татарстан, без проведения торгов и надлежащего предварительного информирования.

Проверив обоснованность доводов, исследовав представленные в материалы дела доказательства, комиссия Татарстанского УФАС России приходит к следующим выводам.

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.

В соответствии с п. 1 ст.15 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ органам местного самоуправления запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия).

Исполнительный комитет муниципального образования г. Казани принятием ряда последовательных индивидуальных ненормативных правовых актов (решение руководителя Исполнительного комитета г. Казани №1 «О предварительном согласовании мест размещения многоуровневых паркингов в г. Казани» от 15.01.2007 г., постановление Исполнительного комитета г. Казани №7975 «О предоставлении Обществу с ограниченной ответственностью Девелоперская компания «Основа» от

22.09.2009 г. и №6993 «О предоставлении Обществу с ограниченной ответственностью «Девелоперская компания «Основа» земельного участка по ул. Хади Такташ» от 24.09.2012 г.), нарушил требования указанной нормы, что привело или могло привести к ограничению конкуренции.

В силу п.6 ст. 30 ЗК РФ (ред. от 28.12.2013 г.) в случае, если земельный участок сформирован, но не закреплен за гражданином или юридическим лицом, его предоставление для строительства осуществляется в соответствии с пп. 3 и 4 п. 4 ст. 30 ЗК РФ, если иной порядок не установлен ЗК РФ.

Законом предусмотрено исключение, касающееся собственников объектов незавершенного строительства, право собственности на которые зарегистрированы до 01.01.2012 г. (п. 21 ФЗ от 25.10.2001 г. №137-ФЗ "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации").

Так как земельный участок с кадастровым номером 16:50:011415:426 по ул. Хади Такташ, г. Казань, РТ поставлен на кадастровый учет еще 03.08.2009 г., Исполнительный комитет муниципального образования г. Казани был вправе предоставить данный земельный участок ООО ДК "Основа" для завершения строительства объектов, которые должны были быть на нем возведены, в собственность или в аренду только по результатам торгов в силу подп. 3 и 4 ст. 30 ЗК РФ (ред. от 28.12.2013 г.).

Предоставление земельного участка в аренду без проведения торгов допускается в соответствии с пп. 3 ст. 30 ЗК РФ (ред. от 28.12.2013 г.) при условии предварительной и заблаговременной публикации сообщения о наличии предлагаемого для такого предоставления земельного участка в случае, если имеется одна заявка.

Таким образом, достаточным основанием для вывода о нарушении ч.1 ст. 15 ФЗ "О защите конкуренции" 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, его 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.

Строительство многоуровневого паркинга и торгово-офисных помещений подразумевает использование указанного земельного участка в целях осуществления предпринимательской деятельности и извлечения прибыли, в связи с чем его предоставление ООО ДК "Основа" без проведения торгов и

надлежащего предварительного информирования о них нарушает права и интересы неопределенного круга лиц, создает преимущества отдельным лицам и ограничивает конкуренцию между субъектами предпринимательской деятельности в соответствующей сфере.

Для обеспечения интересов потенциальных покупателей (арендаторов) земельного участка с кадастровым номером 16:50:011415:426 по ул. Хади Такташ, г. Казань, РТ при организации и проведении торгов, руководствуясь п. 4 ст. 38 ЗК РФ (ред. от 28.12.2013 г.), ст.ст. 447, 448 ГК РФ, Исполнительный комитет должен был обеспечить соблюдение всей процедуры торгов, в том числе, порядка извещения о предстоящих торгах.

Кроме того, в нарушение п. 3 ст. 31 ЗК РФ (ред. от 28.12.2013 г.) постановление Исполнительного комитета муниципального образования г. Казани «О предоставлении Обществу с ограниченной ответственностью Девелоперская компания «Основа» земельного участка по ул. Хади Такташ» №6993 от 24.09.2012 г. опубликовано не было. Из текста данного постановления №6993 от 24.09.2012 г. не усматривается, что было принято решение, в том числе, опубликовать данный ненормативный правовой акт в каком-либо средстве массовой информации.

Нормы, содержащиеся в пп. 7-8 ст. 15 ФЗ "О защите конкуренции" конкретизируют, что к актам и (или) действиям (бездействиям), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции относятся, в частности, те, которые допускают предоставление государственной или муниципальной преференции в нарушение требований, установленных гл. 5 ФЗ "О защите конкуренции" и создание дискриминационных условий.

В соответствии с пп. 20 ст. 4 ФЗ "О защите конкуренции" под преференцией понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями отдельным хозяйствующим субъектам преимущества, которое обеспечивает им более выгодные условия деятельности, путем передачи государственного или муниципального имущества, иных объектов гражданских прав либо путем предоставления имущественных льгот, государственных или муниципальных гарантий.

Исполнительный комитет г. Казани, МКУ "Комитет земельных и имущественных отношений города Казани", передавая ООО ДК "Основа" земельный участок с кадастровым номером 16:50:011415:426 в аренду, предоставили и предоставляют данному хозяйствующему субъекту преимущество в виде возможности владения и/или пользования соответствующим имуществом.

Согласно п. 1 ст. 19 ФЗ "О защите конкуренции" муниципальные преференции могут быть предоставлены на основании правовых актов органа местного самоуправления только в исключительных целях. А в соответствии с п. 3 указанной статьи муниципальная преференция в отмеченных целях предоставляется с предварительного согласия в письменной форме антимонопольного органа, за исключением некоторых случаев.

Под дискриминационными условиями, в соответствии с п.8 ст. 4 ФЗ "О защите конкуренции" понимаются условия доступа на товарный рынок, условия

производства, обмена, потребления, приобретения, продажи, иной передачи товара, при которых хозяйствующий субъект или несколько хозяйствующих субъектов поставлены в неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим субъектом или другими хозяйствующими субъектами.

В соответствии со статьей 34 Земельного Кодекса РФ органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны обеспечить управление и распоряжение земельными участками, которые находятся в их собственности и (или) в ведении, на принципах эффективности, справедливости, публичности, открытости и прозрачности процедур предоставления таких земельных участков. Для этого указанные органы обязаны:

- принять акт, устанавливающий процедуры и критерии предоставления таких земельных участков, в том числе порядок рассмотрения заявок и принятия решений. Рассмотрению подлежат все заявки, поступившие до определенного указанными процедурами срока. Не допускается установление приоритетов и особых условий для отдельных категорий граждан, если иное не установлено законом;
- уполномочить на управление и распоряжение земельными участками и иной недвижимостью специальный орган;
- обеспечить подготовку информации о земельных участках, которые предоставляются гражданам и юридическим лицам на определенном праве и предусмотренных условиях (за плату или бесплатно), и заблаговременную публикацию такой информации.

В рассматриваемой ситуации публикация информационного сообщения о предоставлении земельного участка на основании заключения дополнительного соглашения к договору аренды не осуществлялась.

В соответствии с п.31 Информационного письма Президиума Высшего Арбитражного суда РФ от 11.01.2002 № 66 «Обзор практики разрешения споров, связанных с арендой» договор аренды, заключенный на новый срок является новым договором.

Норма, дающая право органам местного самоуправления принимать распоряжения (постановления) о предоставлении земельных участков без предварительного информирования населения в федеральном законодательстве отсутствует.

Информационное сообщение о намерении органов местного самоуправления предоставить земельный участок во владение и пользование адресовано неопределенному кругу лиц и направлено на соблюдение права физических лиц, индивидуальных предпринимателей, юридических лиц на получение муниципального земельного участка и использование его в предпринимательских целях.

На этой стадии населением 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.

Следовательно, публичное информирование направлено не только на защиту интересов населения в целом, но и конкретных лиц, в том числе возможных претендентов на земельный участок.

Конституционный суд Российской Федерации в определении от 25.11.2010 N 1549-О-О отметил, что данные нормы направлены на обеспечение справедливого баланса между интересами всех лиц, желающих приобрести в собственность или аренду земельные участки из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Информирование о предоставлении конкретных земельных участков в аренду способствует получению наибольшего числа заявок от всех заинтересованных лиц, что способствует достижению максимальной эффективности сдачи имущества в аренду.

Исходя из изложенного, следует, что нарушение обязательной процедуры предоставления таких земельных участков, может повлечь нарушение прав неопределенного круга лиц, как юридических, так и граждан, которые могли претендовать на получение земельного участка для целей не связанных со строительством.

Согласно п.1 ст. 621 Гражданского кодекса, если иное не предусмотрено законом или договором аренды, арендатор, надлежащим образом исполнявший свои обязанности, по истечении срока договора имеет при прочих равных условиях преимущественное перед другими лицами право на заключение договора аренды на новый срок.

В соответствии с п.3 ст.22 Земельного Кодекса РФ, по истечении срока договора аренды земельного участка его арендатор имеет при прочих равных условиях преимущественное право на заключение нового договора аренды земельного участка, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 3 статьи 35, пунктом 1 статьи 36 и статьей 46 настоящего Кодекса.

Согласно пункту 35 Информационного письма Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 11.01.2002 №66 «Обзор практики разрешения споров, связанных с арендой» реализация предусмотренного пунктом 3 статьи 22 Земельного кодекса Российской Федерации и пунктом 1 статьи 621 Гражданского кодекса Российской Федерации преимущественного права на заключение договора аренды земли на новый срок возможна только в случае передачи арендодателем спорного имущества третьему лицу в аренду.

Исходя из смысла перечисленных выше норм Земельного кодекса, Гражданского Кодекса, речь о преимущественном праве прежнего арендатора может идти лишь при наличии нескольких претендентов на аренду земельных участков и заключении нового договора аренды с одним из них.

Следует отметить, что в соответствии с п.3 Постановления Пленума ВАС от 17.11.2011 г. № 73 «Об отдельных вопросах практики применения правил Гражданского кодекса Российской Федерации о договоре аренды» если арендодатель до заключения договора аренды с победителем торгов предложил

арендатору заключить с ним договор аренды на условиях, предложенных победителем торгов, а арендатор отказался от заключения договора либо не принял этого предложения в названный в нем срок, суд отказывает такому арендатору в защите его преимущественного права.

Таким образом, прежний арендатор земельного участка, имеет преимущественное, приоритетное перед другими лицами, но не исключительное право на аренду земельного участка. Однако наличие преимущественного права на заключение договора аренды земельного участка не исключает необходимость соблюдения порядка предоставления этого участка, установленного законодательством.

Вместе с тем, Комиссией Татарстанского УФАС России установлено, что в производстве Арбитражного суда РТ находится дело №А65-24917/2014 по обращению ТРО ОО - ВОА к Исполнительному комитету г.Казани о признании недействительным Постановления Исполнительного комитета г.Казани №6993 от 24.09.2012 о предоставлении ООО «ДК Основа» земельного участка по ул.Хади Такташ.

Так же установлено, что в производстве Арбитражного суда РТ находится дело №А65-18761/2014 по обращению ТРО ОО – ВОА к Исполнительному комитету г.Казани, Комитету земельных и имущественных отношений Исполнительного комитета г.Казани о признании недействительным (ничтожным) заключенный договор аренды земельного участка №16713 от 15.11.2012г. между Комитетом и ООО «ДК Основа», о применении последствий недействительности сделки в виде возврата сторонами друг другу всего имущества, полученного по сделке.

Учитывая изложенное, в связи с нахождением в производстве арбитражного суда дел, предмет которых имеет значение для рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства, Комиссией Татарстанского УФАС России в соответствии с п.1 ч.3 ст.47 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» было вынесено Определение от 15 мая 2015 года (исх.№РХ-06/7500 от 15.05.2015) о приостановлении производства по делу до вступления в силу решений суда по делам №А65-24917/2014, №А65-18761/2014.

Постановлением 11 Арбитражного апелляционного суда от 21.12.2015г. решение Арбитражного суда РТ об отказе в признании недействительным Постановления Исполнительного комитета г.Казани №6993 от 24.09.2012 о предоставлении ООО «ДК Основа» земельного участка по ул.Хади Такташ по делу №А65-24917/2014 оставлено без изменений.

Постановлением 11 Арбитражного апелляционного суда от 12.11.2015г. решение Арбитражного суда РТ об отказе в удовлетворении искового заявления о признании недействительным (ничтожным) заключенный договор аренды земельного участка №16713 от 15.11.2012г. между Комитетом и ООО «ДК Основа», о применении последствий недействительности сделки в виде возврата сторонами друг другу всего имущества, полученного по сделке по делу №А65-18761/2014 оставлено без изменений.

Согласно части 5 статьи 271 Арбитражного процессуального кодекса РФ, постановление арбитражного суда апелляционной инстанции вступает в законную силу со дня его принятия.

На основании изложенного, в соответствии с пунктом 1 части 3 статьи 47 Федерального закона от 26.07.2006г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссией Татарстанского УФАС было вынесено Определение от 17 марта 2016 года (исх. №РХ-06/3741 от 17.03.2016) о возобновлении производства по делу. Рассмотрение дела было назначено на 13 апреля 2016 года на 11 часов 00 минут.

Определением от 18 апреля 2016 года (исх. №РХ-06/5400 от 18.04.2016) рассмотрение дела №06-65/2015 отложено на 11 мая 2016 года на 14 часов 00 минут.

В соответствии со статьей 3 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» полномочия антимонопольного органа распространяются на отношения, которые связаны с защитой конкуренции, в том числе предупреждением и пресечением монополистической деятельности и недобросовестной 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 15 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции» органам местного самоуправления запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия) запрещается установление запретов или введение ограничений в отношении свободного перемещения товаров в Российской Федерации, иных ограничений прав хозяйствующих субъектов на продажу, покупку, иное приобретение, обмен товаров, создание дискриминационных условий.

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.

Самостоятельные действия хозяйствующего субъекта не подразумевают предоставления ему органом власти конкурентного преимущества перед иными хозяйствующими субъектами, посредством наделения его имуществом и передачи полномочий органов местного самоуправления.

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»).

Под недопущением конкуренции следует понимать такую ситуацию, когда в результате принятия соответствующим органом акта и (или) осуществления действия (бездействия) исключается любая возможность конкуренции.

Ограничение конкуренции подразумевает то, что в результате принятия соответствующим органом акта и (или) осуществления действия (бездействия) существенно снижается возможность конкуренции.

Устранение конкуренции свидетельствует о том, что в результате принятия соответствующим органом акта и (или) осуществления действия (бездействия) постепенно устраняется (минимизируется) возможность конкуренции.

Деятельность уполномоченных органов государственной власти или органов местного самоуправления призвана поддерживать конкуренцию в том её виде, в каком этого требует законодательство, которое запрещает совершать действия (бездействие), принимать различного рода акты (нормативного или ненормативного характера), способные привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

В силу постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства» при установлении признаков нарушения антимонопольного законодательства подлежит выяснению наличие возможных либо действительных негативных последствий для определенной конкурентной среды, вызванных действиями органов государственной власти, поскольку под диспозицию нарушения Закона о конкуренции подпадают не любые действия органов государственной власти, а только те, которые препятствуют осуществлению хозяйствующими субъектами предпринимательской деятельности, и в обязательном порядке приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции на соответствующем товарном рынке.

В соответствии со статьей 48 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия прекращает рассмотрение дела о нарушении антимонопольного законодательства в случае отсутствия нарушения антимонопольного законодательства в рассматриваемых комиссией действиях (бездействия).

Поскольку правовая оценка рассматриваемым Комиссией Татарстанского УФАС России обстоятельствам в части предоставления земельного участка с кадастровым номером 16:50:011415:426, расположенного по ул.Хади Такташ, г.Казани, Республики Татарстан, без проведения торгов и надлежащего предварительного информирования произведена в Постановлениях 11 Арбитражного апелляционного суда по делам №А65-18761/2014 и А65-24917/2014, Комиссия Татарстанского УФАС России приходит к выводу об отсутствии оснований для исследования указанных действий в рамках рассмотрения дела №06-65/2015.

На основании вышеизложенного, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39,

частями 1-4 статьи 41, статьями 48, 49 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

РЕШИЛА:

1. Прекратить рассмотрение дела №06-65/2015, возбужденного в отношении Исполнительного комитета муниципального образования г.Казани Республики Татарстан по признакам нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», в части предоставления земельного участка с кадастровым номером 16:50:011415:426, расположенного по ул.Хади Такташ, г.Казани, Республики Татарстан, без проведения торгов и надлежащего предварительного информирования, в связи с отсутствием нарушения антимонопольного законодательства в рассматриваемых действиях.

Председатель комиссии:

<...>

Члены комиссии:

<...>

<...>

Решение может быть обжаловано в Арбитражном суде в течение трех месяцев со дня его принятия, в порядке предусмотренной статьей 198 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.