

Заявитель:

Управление

Федеральной службы безопасности

Российской Федерации по

Кабардино-Балкарской Республике

360001, КБР,

г. Нальчик, пр. Ленина, 4

Ответчик:

Муниципальное казенное учреждение

«Управление муниципального имущества и

земельных отношений» местной администрации

Зольского муниципального района КБР

361700, КБР, Зольский район,

г.п. Залукокоаже, ул. Комсомольская, 91

Заинтересованное лицо:

"..."

РЕШЕНИЕ ПО ДЕЛУ №007/01/15-313/2023

О НАРУШЕНИИ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

*Резолютивная часть решения оглашена 07 сентября 2023 года*

г. Нальчик

*Решение изготовлено в полном объеме 08 сентября 2023 года*

Комиссия Кабардино-Балкарского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председателя:

– врио заместителя руководителя Управления;

Членов Комиссии:

– начальника отдела Управления;

– главного специалиста-эксперта Управления,

в отсутствие надлежащим образом извещенных заявителя, ответчика и заинтересованного лица,

рассмотрев дело №007/01/15-313/2023, возбужденное в связи с наличием в действиях муниципального казенного учреждения «Управление муниципального имущества и земельных отношений» местной администрации Зольского муниципального района КБР признаков нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции»,

УСТАНОВИЛА:

В Кабардино-Балкарское УФАС России (далее – Управление) поступили материалы Управления Федеральной службы безопасности России по Кабардино-Балкарской Республике, указывающие на признаки нарушения антимонопольного законодательства в действиях муниципального казенного учреждения «Управление муниципального имущества и земельных отношений» местной администрации Зольского муниципального района КБР (361700, КБР, Зольский район, г.п. Залукокоаже, ул. Комсомольская, 91, ОГРН: 1020700539221, ИНН: 0702003242, далее также – учреждение).

По результатам рассмотрения материалов, усмотрев в действиях учреждения признаки нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), в соответствии со статьей 39.1 Закона о защите конкуренции Управлением 06.06.2022 выдано предупреждение о прекращении муниципальным казенным учреждением «Управление муниципального имущества и земельных отношений» местной администрации Зольского муниципального района КБР действий, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, путем совершения исчерпывающих действий, направленных на возврат земельного участка с кадастровым номером 07:02:1900000:485 муниципальному казенному учреждению «Управление муниципального имущества и земельных отношений» местной администрации Зольского муниципального района КБР.

Учреждение письмами №123-01/022 от 04.08.2022, №176-01/022 от 16.12.2022 ходатайствовало о продлении срока выполнения предупреждения Управления.

Управление, руководствуясь частью 5 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции, удовлетворила ходатайства, в связи с этим крайним днем срока выполнения предупреждения надлежит считать 03 апреля 2023 года.

По состоянию на 17 апреля 2023 года в Управление сообщений от учреждения о выполнении предупреждения в установленный срок не поступало. Иных подтверждений выполнения предупреждения не имелось.

В соответствии с частью 8 статьи 39.1 Закон о защите конкуренции в случае невыполнения предупреждения в установленный срок при наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства антимонопольный орган обязан принять решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства в срок, не превышающий десяти рабочих дней со дня истечения срока, установленного для выполнения предупреждения.

На основании изложенного и в соответствии с пунктом 3 части 2 статьи 39 Закона о

защите конкуренции издан Приказ Управления Федеральной антимонопольной службы по Кабардино-Балкарской Республике от 17 апреля 2023 года №41/23 «О возбуждении дела и создании Комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства», в связи неисполнением местной администрацией предупреждения от 06.06.2022 о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства.

Комиссия Управления, принимая во внимание материалы Управления Федеральной службы безопасности России по Кабардино-Балкарской Республике, а также доводы лиц, участвующих в деле, пришла к следующим выводам.

На основании части 1 статьи 22 Закона о защите конкуренции к функциям антимонопольных органов относится обеспечение государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства 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, хозяйствующими субъектами, физическими лицами, в том числе в сфере использования земли, недр, водных ресурсов и других природных ресурсов.

Нормативные и индивидуальные правовые акты, иные решения лиц, перечисленных в пункте 2 части 1 статьи 1 Закона о защите конкуренции, их действия (бездействие), соглашения и (или) согласованные действия, способные влиять на конкуренцию на товарных рынках, в том числе принятые (совершенные) в связи с реализацией властных полномочий, подлежат антимонопольному контролю в соответствии со статьями 15 и 16 Закона о защите конкуренции.

Как установлено частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции органам местного самоуправления запрещается принимать акты и 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).

Порядок и особенности предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, регламентируется Земельным кодексом РФ.

Согласно части 1 статьи 39.1 Земельного кодекса РФ земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются, в том числе, на основании договора аренды в случае предоставления земельного участка в аренду.

В соответствии с пунктом 1 статьи 39.6 Земельного кодекса РФ договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается на торгах, проводимых в форме аукциона, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 2 данной статьи.

Из этого следует, что одним из существенных принципов правового регулирования

предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, является общее правило, согласно которому продажа, равно как и заключение в отношении таких земельных участков договоров аренды, осуществляется через проведение торгов.

Договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается без проведения торгов в случае предоставления земельного участка гражданину для сенокосения, выпаса сельскохозяйственных животных, ведения огородничества (подпункт 19 пункта 2 статьи 39.6 Земельного кодекса РФ).

При этом, согласно пункту 12 части 8 статьей 39.8 Земельного кодекса РФ договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается на срок не более чем три года в случае предоставления земельного участка гражданину для сенокосения, выпаса сельскохозяйственных животных, ведения огородничества.

Анализ приведенных законоположений позволяет сделать вывод о том, что земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, может быть предоставлен для сенокосения лицу – гражданину, обратившемуся в уполномоченный орган с соответствующим заявлением, без проведения торгов.

Как следует из направленных материалов, на основании заявления "... " от 22.06.2020 и постановления местной администрации Зольского муниципального района КБР от 25.06.2020 №515 был заключен договор №63/020 аренды земельного участка с кадастровым номером 07:02:1900000:485 сроком на 3 года без проведения торгов для целей осуществления сенокосения на земельном участке.

"..." 03.08.2020 в адрес учреждения направлено заявление о переводе предоставленного по договору аренды земельного участка с вида разрешенного использования «сенокосение» на «многолетние насаждения» с целью закладки плодовых многолетних насаждений, т.е. для достижения иных целей.

Постановлением местной администрации Зольского муниципального района КБР №788 от 17.09.2020 был осуществлен перевод (трансформация) земельного участка с кадастровым номером 07:02:1900000:485 с «сенокосения» на «многолетние насаждения». Далее, 17 сентября 2020 года, было заключено дополнительное соглашение №63/020/2020; изменен вид угодий на «многолетние насаждения», а также срок действия договора установлен с 25 июня 2020 года по 19 июня 2045 года.

Позже, на основании заявления "... " от 05.10.2020 и Постановления местной администрации Зольского муниципального района КБР №823 от 08.10.2020 была осуществлена передача прав и обязанностей по договору аренды №63/020 от 25.06.2020 третьему лицу – "..."; заключено дополнительное соглашение №63/020/2020 от 08.10.2020.

Таким образом, администрацией была изменена первоначальная цель, для осуществления которой был предоставлен названный земельный участок "...", также был увеличен срок договора аренды.

Следует снова обратить внимание, что предоставление находящегося в муниципальной собственности земельного участка в аренду для определенной в договоре цели было осуществлено без проведения аукциона, изменение условий такого договора на аренду для иных целей противоречит статье 39.6 Земельного кодекса РФ.

Как установлено Комиссией предоставление земельного участка с целью выращивания многолетних плодовых культур не является случаем, входящим в перечень оснований для заключения договора аренды земельного участка без торгов, установленный пунктом 2 статьи 39.6 Земельного кодекса РФ.

Земельный участок ранее был предоставлен лицу без проведения торгов, а устанавливаемая дополнительным соглашением цель предоставления земельного участка предусматривает обязательное проведение таких торгов, т.е. такое дополнительное соглашение направлено, по сути, на обход торгов.

По смыслу норм, подлежащих применению с учетом общих положений земельного законодательства, обязывающих собственников земельных участков и лиц, не являющихся собственниками земельных участков, использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением (статья 42 Земельного кодекса РФ), возникновение исключительного права на приобретение земельного участка без проведения торгов зависит от достижения той цели, для которой он предоставлялся лицу.

Согласно правовой позиции, содержащейся в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 05.06.2012 №17540/11, заключение договора аренды земельного участка для иных целей (в соответствии с измененным видом разрешенного использования) по существу является заключением нового договора аренды земельного участка.

В целях выявления недопущения, ограничения или устранения конкуренции в действиях муниципального казенного учреждения «Управление муниципального имущества и земельных отношений» местной администрации Зольского муниципального района КБР, в соответствии с Приказом ФАС России от 28.04.2010 №220 «Об утверждении Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке» проведен анализ состояния конкуренции на товарном рынке.

Временной интервал исследования товарного рынка определен периодом с 22.06.2020 по 22.06.2021.

С учетом условий заключенного договора (предмет договора) между муниципальным казенным учреждением «Управление муниципального имущества и земельных отношений» местной администрации Зольского муниципального района КБР и "...", а также то, что каждая сделка по продаже недвижимого имущества строго индивидуализирована и наличие иных земельных участков с идентичным видом разрешенного использования не свидетельствуют об идентичности или однородности объектов, продуктовые границы товарного рынка ограничены земельным участком с кадастровым номером 07:02:1900000:485.

Географические границы товарного рынка: границы территории, на которой осуществляет свои полномочия муниципальное казенное учреждение «Управление муниципального имущества и земельных отношений» местной администрации

Зольского муниципального района КБР, т.е. границы муниципального образования – Зольского муниципального района КБР.

В соответствии с пунктом 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.

Земельный участок мог быть предметом аукциона и предоставлен в порядке статей 39.11 и 39.12 Земельного кодекса РФ проводимом по инициативе органа местного самоуправления или граждан и юридических лиц.

В тех случаях, когда требуется проведение конкурса, подразумевающее состязательность хозяйствующих субъектов, его непроведение, за исключением случаев, допускаемых законом, не может не влиять на конкуренцию, поскольку лишь при публичном объявлении конкурса в установленном порядке могут быть выявлены потенциальные желающие получить товары, работы, услуги, доступ к соответствующему товарному рынку либо право ведения деятельности на нем (постановления Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 05.04.2011 №14686/10, от 11.03.2014 №16034/13).

Непроведение торгов лишает потенциальных желающих возможности принять участие в конкурентной борьбе за право доступа к земельному ресурсу, что приводит к ограничению конкуренции.

Вследствие осуществления действий по заключению дополнительного соглашения №63/020/2020 к договору аренды земельного участка с кадастровым номером 07:02:1900000:485 с "... " без проведения торгов, ограничена конкуренция в отношении данного земельного участка.

Таким образом, Комиссией установлен факт нарушения администрацией части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Частью 1 статьи 48.1 Закона о защите конкуренции определено, что перед окончанием рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства при установлении в действиях (бездействии) ответчика по делу нарушения антимонопольного законодательства комиссия принимает заключение об обстоятельствах дела.

Комиссией принято заключение об обстоятельствах дела №007/01/15-313/2023 от 03 июля 2023 года. В соответствии с частью 5 статьи 48.1 Закона о защите конкуренции лица, участвующие в деле, вправе представить комиссии пояснения, доказательства и приводить доводы в письменной форме в отношении обстоятельств, изложенных в заключении об обстоятельствах дела, до окончания рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства и оглашения резолютивной части решения по нему на заседании комиссии.

В ходе очередного заседания Комиссии, назначенного на 10 августа 2023 года, представитель ответчика пояснил, что местной администрацией Зольского муниципального района издано Постановление №935 от 19.12.2022, которым решено расторгнуть договор аренды земельного участка от 25.06.2020 №63/020,

заключенного между учреждением и "...", что подтверждает то, что ответчиком совершались действия по выполнению предупреждения.

Данное постановление с предложением о расторжении договора и проектом соглашения о расторжении договора было направлено "..." почтой (РПО №36170175033693) в целях соблюдения досудебного порядка расторжения договоров.

"..." оставил данное предложение без ответа, что послужило основанием для обращения местной администрации Зольского муниципального района в суд (исковое заявление №40-01/023 от 20.04.2023).

Зольским районным судом 22 июня 2023 года вынесено решение об удовлетворении исковых требований, суд также решил расторгнуть договор аренды земельного участка от 25.06.2020 №63/020 (дело №2-391/2023).

Не согласившись с принятым решением, "..." обратился в Верховный суд Кабардино-Балкарской Республики с апелляционной жалобой на решение Зольского районного суда. Верховный суд Кабардино-Балкарской Республики постановил удовлетворить апелляционную жалобу, отменить решение Зольского районного суда.

Предупреждение антимонопольного органа должно отвечать требованиям исполнимости и определенности, что предполагает предъявление лицам, которым оно выдано, требований о совершении конкретных, то есть ясно сформулированных, недвусмысленных и заведомо исполнимых требований.

В пункте 1 статьи 166 Гражданского кодекса РФ установлено, сделка недействительна по основаниям, установленным законом, в силу признания ее таковой судом (оспоримая сделка) либо независимо от такого признания (ничтожная сделка).

Согласно пункту 1 статьи 168 Гражданского кодекса РФ за исключением случаев, предусмотренных пунктом 2 данной статьи или иным законом, сделка, нарушающая требования закона или иного правового акта, является оспоримой, если из закона не следует, что должны применяться другие последствия нарушения, не связанные с недействительностью сделки.

В соответствии с правовой позицией Пленума Верховного Суда Российской Федерации, изложенной в Постановлении от 23.06.2015 №25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» сделка, при совершении которой был нарушен явно выраженный запрет, установленный законом, является ничтожной как посягающая на публичные интересы.

По смыслу пунктов 1 и 2 статьи 167 Гражданского кодекса РФ недействительная сделка не влечет юридических последствий, за исключением тех, которые связаны с ее недействительностью, и недействительна с момента ее совершения. При недействительности сделки каждая из сторон обязана возвратить другой все полученное по сделке, если иные последствия недействительности сделки не предусмотрены законом.

Договор должен соответствовать обязательным для сторон правилам,

установленным законом и иными правовыми актами (императивным нормам), действующим в момент его заключения (пункт 1 статьи 422 Гражданского кодекса РФ).

Из вышеуказанных положений следует, что ответчик не был лишен возможности обратиться в суд с иском о признании заключенного дополнительного соглашения недействительным, вместе с тем этого сделано не было.

В случае, когда антимонопольный орган выдал предупреждение о принятии мер, направленных на изъятие имущества из незаконного владения и (или) пользования, направление со стороны лица, которому выдано предупреждение лишь соответствующих писем, например, о расторжении договора аренды, без фактического изъятия имущества, не может свидетельствовать о надлежащем исполнении предупреждения (постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа по делу №А73-364/2018).

Орган местного самоуправления, допускающий наличие арендных правоотношений, основанных на ничтожной сделке, совершает нарушение антимонопольного законодательства.

В настоящее время земельный участок находится во владении "...".

Дополнительных доводов и документов по обстоятельствам, изложенным в заключении об обстоятельствах дела №007/01/15-313/2023, в адрес Управления не поступало.

Согласно пункту 5 части 1 статьи 49 Закона о защите конкуренции Комиссия при принятии решения по делу о нарушении антимонопольного законодательства разрешает вопрос о выдаче предписаний и об их содержании, а также о необходимости осуществления других действий, направленных на устранение и (или) предотвращение нарушения антимонопольного законодательства.

Учитывая, что земельный участок с кадастровым номером 07:02:1900000:485 находится во владении "...", а ответчиком предприняты не все меры по его возврату, Комиссия приходит к выводу о наличии оснований для выдачи предписания.

Руководствуясь частью 1 статьи 15, статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-3.4 статьи 41, частью 1 статьи 49, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать действия муниципального казенного учреждения «Управление муниципального имущества и земельных отношений» местной администрации Зольского муниципального района КБР, выразившиеся в предоставлении "...» земельного участка с кадастровым номером 07:02:1900000:485 сроком на 20 лет для целей, связанных с выращиванием многолетних плодовых культур, без проведения торгов путем заключения дополнительного соглашения №63/020/2020 от 17.09.2020, нарушающими часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

2. Выдать муниципальному казенному учреждению «Управление муниципального имущества и земельных отношений» местной администрации Зольского муниципального района КБР предписание о прекращении нарушения

антимонопольного законодательства.

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