

## РЕШЕНИЕ

по делу о нарушении антимонопольного законодательства 27/15/15-АМ

22 июня 2015 года

г. Псков

Резолютивная часть решения оглашена 8 июня 2015 года.  
В полном объеме решение изготовлено 22 июня 2015 года.

Комиссия Псковского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе:  
Председателя Комиссии – заместителя руководителя – начальника отдела товарных рынков и естественных монополий Псковского УФАС России \_\_\_\_\_,  
Членов комиссии:

- начальника отдела контроля органов власти, закупок и рекламы Псковского УФАС России \_\_\_\_\_;

- главного государственного инспектора отдела контроля органов власти, закупок и рекламы Псковского УФАС России \_\_\_\_\_;

При участии:

Представителей ответчика – Государственного комитета Псковской области по экономическому развитию и инвестиционной политике: \_\_\_\_\_ (доверенность № 15 от 13.04.2015), \_\_\_\_\_ (доверенность № 16 от 13.04.2015), \_\_\_\_\_ (доверенность № 34 от 08.06.2015);

Представителей заявителей: ООО «Пчелка»: \_\_\_\_\_ (доверенность № 2 от 01.03.2015); ООО «Дом торговли»: \_\_\_\_\_ (доверенность № б/н от 08.04.2015);

Представителя лица, располагающего сведениями об обстоятельствах дела: Псковского областного Собрания депутатов: \_\_\_\_\_ (доверенность № ПОСД – 01-0352 от 28.04.2015);

Межрайонной инспекции ФНС №1 по Псковской области: \_\_\_\_\_ (доверенность № 163 от 18.04.2013), \_\_\_\_\_ (доверенность № 315 от 12.05.2015),  
рассмотрев дело № 27/15/15-АМ по признакам нарушения Государственным комитетом Псковской области по экономическому развитию и инвестиционной политике (местонахождение: 180001, Псковская область, г. Псков, ул. Некрасова, д. 23) статьи 15 Федерального закона от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» и части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»

УСТАНОВИЛА:

16 марта 2015 года и 20 марта 2015 в адрес Псковского УФАС России поступили заявления от ООО «ПЧЕЛКА», ООО «Дом торговли» (далее - Заявители) в отношении действий Государственного комитета Псковской области по экономическому развитию и инвестиционной политике (далее - Госкомитет) по принятию приказа от 25 декабря 2014 года № 1691 «О перечне объектов недвижимого имущества, в отношении которых налоговая база определяется как кадастровая стоимость» (далее – Приказ от 25.12.2014 № 1691), который, по мнению Заявителей, содержит признаки нарушения ст. 15 Федерального закона от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 28.12.2009 № 381-ФЗ) и ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее

– Закон о защите конкуренции).

Приложением к Приказу от 25.12.2014 № 1691 утвержден состав сведений, подлежащих включению в перечень объектов имущества, в отношении которых налоговая база по налогу на имущество организаций определяется как кадастровая стоимость (далее - перечень), в который включены не все торговые центры отвечающие требованиям норм установленных ст.378.2 Налогового Кодекса Российской Федерации и Закона Псковской области от 27.11.2014 № 1451-ОЗ «О внесении изменений в Закон Псковской области «О налоге на имущество организаций» (далее – Закон области от 27.11.2014 № 1451-ОЗ).

Заявители считают, что принятие Госкомитетом Приказа от 25.12.2014 № 1691 создает дискриминационные условия в осуществлении экономической деятельности, которые выражаются в установлении неравенства налогообложения, что приводит или может привести к ограничению конкуренции.

Ответчик с данной позицией не согласен по следующим основаниям:

Представитель ответчика пояснил, что при разработке и утверждении перечня объектов Госкомитет руководствовался итогами работы рабочей группы (Постановление Администрации Псковской области от 18.04.2014 № 149 «О создании рабочей группы при Администрации области по разработке проекта закона области «О внесении изменений в Закон Псковской области «О налоге на имущество организаций»).

В связи с необходимостью исполнения Закона области от 27.11.2014 № 1451-ОЗ и согласно требованиям ст.378.2 Налогового Кодекса Российской Федерации рабочей группой было принято решение об определении налоговой базы от кадастровой стоимости только по торговым центрам.

Комитет согласен, что в перечень утвержденный Приказом от 25.12.2014 № 1691 включены 12 объектов из 17 имеющихся объектов недвижимости площадью свыше 2000 кв.м. Включение в перечень остальных 5 объектов недвижимости, привело бы к сокращению налоговых поступлений в бюджет ввиду их низкой кадастровой стоимости, а также усугубил бы неравенство плательщиков при уплате данного налога.

Таким образом, Госкомитет считает, что требования Приказ от 25.12.2014 № 1691 не содержат нарушений действующего законодательства.

Представитель Межрайонной инспекции ФНС №1 по Псковской области пояснил, что в настоящее время все торговые центры уплатили авансовые платежи по налогу на имущество.

Рассмотрев все представленные документы и письменные объяснения Комиссия установила:

1. На территории Российской Федерации налогообложение (налог на имущество организаций) регулируется Налоговым Кодексом Российской Федерации.

В соответствии с ч. 2 ст. 378.2 НК РФ законом субъекта Российской Федерации устанавливаются особенности определения налоговой базы исходя из кадастровой стоимости объектов недвижимого имущества, указанных в подпунктах 1 и 2 пункта 1 данной статьи.

В свою очередь, согласно п.п.1 и 2 п.1 ст.378.2 НК РФ налоговая база определяется как кадастровая стоимость имущества в отношении следующих видов недвижимого имущества, признаваемого объектом налогообложения:

-административно-деловые центры и торговые центры (комплексы) и помещения в них;

-нежилые помещения, назначение которых в соответствии с кадастровыми паспортами объектов недвижимости или документами технического учета (инвентаризации) объектов недвижимости предусматривает размещение офисов, торговых объектов, объектов общественного питания и бытового обслуживания либо которые фактически используются для размещения офисов, торговых объектов, объектов общественного питания и бытового обслуживания.

Ч.7. ст.378.2 НК РФ определены полномочия уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, а именно, не позднее 1-го числа очередного налогового периода по налогу на имущество:

1) определить на этот налоговый период перечень объектов недвижимого имущества, указанных в подпунктах 1 и 2 пункта 1 настоящей статьи, в отношении которых налоговая база определяется как кадастровая стоимость (далее в настоящей статье - перечень);

2) направить перечень в электронной форме в налоговый орган по субъекту Российской Федерации;

3) разместить перечень на своем официальном сайте или на официальном сайте субъекта Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Согласно полномочиям, установленным ч. 2 ст. 378.2 НК РФ, Законом Псковской области «О внесении изменений в Закон Псковской области «О налоге на имущество организаций» от 27.11.2014г. № 1451-ОЗ введен период на уплату налога на имущество организаций исходя из кадастровой стоимости недвижимого имущества торговых центров (комплексов) с площадью свыше 2000 кв.м. помещений в них.

Таким образом, Законом Псковской области определен, только один вид недвижимого имущества - торговые центры (комплексы) и помещения в них, в отношении которых, налоговая база исчисляется исходя из кадастровой стоимости.

Постановлением Администрации Псковской области от 21.05.2014 № 213 «Об уполномоченном органе исполнительной власти Псковской области по определению перечня объектов недвижимого имущества, в отношении которых налоговая база определяется как кадастровая стоимость» уполномоченным органом исполнительной власти Псковской области определен Государственный комитет Псковской области по экономическому развитию и инвестиционной политике.

Согласно п.2.2 раздела 2 Положения о Государственном комитете Псковской области по экономическому развитию и инвестиционной политике, утвержденного Постановлением Администрации Псковской области от 27.12.2013 № 632, к основным задачам Госкомитета относится разработка и реализация налоговой политики области в соответствии с законодательством.

В соответствии с Постановлением Администрации Псковской области от 18.04.2014 № 149 «О создании рабочей группы при Администрации области по разработке проекта закона области «О внесении изменений в Закон Псковской области «О налоге на имущество организаций», формирование перечня объектов недвижимости на 2015 год, в отношении которых налоговая база может определяться как кадастровая стоимость, было осуществлено межведомственной рабочей группой (протоколы заседания рабочих групп исходя из объяснений госкомитета не велись).

Учитывая вышеизложенное, Комиссия Псковского УФАС России, пришла к выводу о том, что по результатам работы межведомственной рабочей группой

Госкомитетом был принят приказ от 25.12.2014 № 1691, приложением к которому, включены 12 объектов из 17 имеющихся объектов недвижимости площадью свыше 2000 кв.м, что ставит торговые центры в неравные конкурентные условия. Указанная позиция Комиссии Псковского УФАС России также основана на Отчете №32-К-12 об определении стоимости объектов недвижимости, расположенных на территории Псковской области, дата оценки: 19.11.2011г., дата составления ответа 08.06.2012г. (далее - Отчет), размещенным в открытом доступе в сети «Интернет» на сайте [www.rosreestr.ru](http://www.rosreestr.ru) в разделе Сервисы/Получение сведений из фонда данных государственной оценки. Отчетные материалы об определении кадастровой стоимости объектов недвижимости Псковской области составлены в 11 брошюрах, в том числе в Отчете об оценке объектов недвижимости, подлежащих государственной кадастровой оценке, расположенных на территории Псковской области, отнесенных к группе 5 «Объекты торговли, общественного питания, бытового обслуживания, сервиса, отдыха и развлечений, включая объекты многофункционального назначения» от 31.05.2012 № 5К/12 (далее - Отчет по группе 5) (КадастрозК- 12/ПЗ. Исходные данные/3.7 Отчеты об определении рыночной стоимости ОО/Отчет группа 5).

Объекты группы 5 представляют собой объекты коммерческой недвижимости, используемые для осуществления предпринимательской деятельности, направленной на систематическое получение прибыли от продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг. К объектам 5 группы относятся, в том числе здания и помещения оптовой и розничной торговли (л. 148 Отчета), согласно таблицы 5 Отчета по группе 5 (л.15 Отчета по группе 5) магазины, аптеки, торговые центры в количестве 2460 объектов отнесены к листу П 4 Приложения 2 Отчета по группе 5.

Согласно данным, указанным на листе П4 приложения №2 к Отчету по группе 5, количество объектов, соответствующих критериям, установленным в статье 1.1 Закона области от 25.11.2003 № 316-ОЗ, составляет 17, а включенных в перечень 12, определенный в приложении к Приказу от 25.12.2014 года № 1691.

Госкомитетом факт, включения не всех объектов отвечающих требованиям статьи 1.1 Закона области от 25.11.2003 № 316-ОЗ не отрицается.

Из объяснений представителя Госкомитета следует, что информация о количестве торговых центрах была предоставлена Управлением Росреестра по Псковской области.

При этом исходя, из письма от 20.04.2015 № 01247 Управление Росреестра по Псковской области (далее - Управление) сообщает, что не может пояснить, каким образом, по каким критериям и принципам формировался перечень зданий и помещений, поименованных в приложении к Приказу от 25.12.2014 № 1691.

Управление осуществляет государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним в соответствии с требованиями Федерального закона от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». Согласно п.6 ст.12 Закона о регистрации Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним состоит из отдельных разделов, содержащих записи о каждом объекте недвижимого имущества, указанный реестр не содержит информации о фактическом использовании зданий и помещений (материалы дела).

Таким образом, в ходе рассмотрения дела позиция Госкомитета относительно формирования перечня исходя из данных Управления не нашла своего подтверждения.

Учитывая изложенное, Комиссия Псковского УФАС России, считает, что Госкомитетом, созданы дискриминирующие условия в осуществлении

экономической деятельности, которые выражаются в невключении всех объектов недвижимости, соответствующих критериям, определенным в ст. 1.1. Закона области от 25.11.2003 № 316-ОЗ и установлении неравенства налогообложения, что приводит или может привести к ограничению конкуренции.

2. В силу статьи 1 Закона о защите конкуренции 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 (часть 1); его целями 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). Статья 15 Закона о защите конкуренции устанавливает запрет на ограничивающие конкуренцию акты и действия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, 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 т.ч. запрет на создание дискриминационных условий (п.8).

Ст. 15 Федерального закона от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» установлено, что органам государственной власти субъектов Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к установлению на товарном рынке правил осуществления торговой деятельности, отличающихся от аналогичных правил, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Согласно пункту 7 статьи 4 Закона 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. На основании пункта 4 данной статьи товарный рынок - сфера обращения товара, который не может быть заменен другим товаром, или взаимозаменяемых товаров, в границах которой (в том числе географических) исходя из экономической, технической или иной возможности либо целесообразности приобретатель может приобрести товар, и такая возможность либо целесообразность отсутствует за ее пределами. Продуктовые границы, на которых хозяйствующие субъекты осуществляют оптовую и розничную торговлю, являются конкурентами, определены рынком оптовой и розничной торговли (код ОКВЭД – Раздел G оптовая и розничная торговля «Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности»).

В целях рассмотрения дела № 27/15/15-АМ, географические границы вышеуказанных товарных рынков определены границами субъекта Российской Федерации Псковской областью.

На территории Псковской области деятельность осуществляют 17 торговых центров, что свидетельствует о том, что рынок оптовой и розничной торговли является конкурентным (материалы дела – Письмо Госкомитета вх. 690, от

25.03.2015).

Нормы федерального и регионального законодательства не позволяют государственным органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации принимать нормативно-правовые акты, противоречащие требованиям Налогового Кодекса, а также вводить нормы законодательства, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на соответствующих товарных рынках.

Как указано в пункте 8 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 рассмотрении дел о признании недействующими или недействительными актов названных органов, о признании незаконными их действий (бездействия) учитывается следующее: если акты, действия (бездействие), приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, а соответствующим органом не указана конкретная норма федерального закона, разрешившая данному органу принять оспариваемый акт, осуществить действия (бездействие), заявленные требования подлежат удовлетворению.

В соответствии с положениями НК РФ законодательство о налогах и сборах основывается на признании всеобщности и равенства налогообложения. Не допускается устанавливать налоги и сборы, нарушающие единое экономическое пространство Российской Федерации и, в частности, прямо или косвенно ограничивающие свободное перемещение в пределах территории Российской Федерации товаров (работ, услуг) или финансовых средств, либо иначе ограничивать или создавать препятствия не запрещенной законом экономической деятельности физических лиц и организаций. Ни на кого не может быть возложена обязанность уплачивать налоги и сборы, а также иные взносы и платежи, обладающие установленными настоящим Кодексом признаками налогов или сборов, не предусмотренные настоящим Кодексом либо установленные в ином порядке, чем это определено настоящим Кодексом.

В ходе рассмотрения дела было установлено, что приложение к Приказу от 25.12.2014 № 1691, противоречит требованиям федерального и регионального законодательства и устанавливает дискриминационные условия, для ведения предпринимательской деятельности.

Также ограничение конкуренции подтверждается и наличием 5 торговых центров, не включенных в указанный перечень, которые если бы были включены смогли бы значительно сэкономить на налоге на имущество (материалы дела – письмо – ООО «Лента» вх. 1334 от 09.06.2015).

Согласно Постановлению Президиума ВАС РФ от 05.04.2011 г. № 14686/10 по делу А13-10558/2008, достаточным основанием для вывода о нарушении части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции является создание условий, возможности для наступления последствий в виде недопущения, ограничения конкуренции.

Принятие нормативного правового акта органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации - Приказа Государственного комитета Псковской области по экономическому развитию и инвестиционной политике от 25 декабря 2014 года № 1691 «О перечне объектов недвижимого имущества, в отношении которых налоговая база определяется как кадастровая стоимость», влечет ограничение конкуренции и является нарушением ст. 15 Федерального закона от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» и п.8 ч.1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, приводит и

может привести к недопущению, ограничению конкуренции на рынке оптовой и розничной торговли.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 15, 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49 Закона о защите конкуренции, частью 3 статьи 16 Федерального закона от 28.12.2009 № 381-ФЗ Комиссия Псковского УФАС России,

РЕШИЛА:

1. Признать в действиях Государственного комитета Псковской области по экономическому развитию и инвестиционной политике нарушение статьи 15 Федерального закона от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» и пункта 8 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся в действиях по разработке и принятию Приказа Государственного комитета Псковской области по экономическому развитию и инвестиционной политике от 25 декабря 2014 года № 1691 «О перечне объектов недвижимого имущества, в отношении которых налоговая база определяется как кадастровая стоимость», содержащего положения, которые приводят или могут привести к ограничению конкуренции.

2. Выдать Государственному комитету Псковской области по экономическому развитию и инвестиционной политике предписание о прекращении в срок до « 23 » июля 2015 года нарушения статьи 15 Федерального закона от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» и пункта 8 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», путем отмены Приказа Государственного комитета Псковской области по экономическому развитию и инвестиционной политике от 25 декабря 2014 года № 1691 «О перечне объектов недвижимого имущества, в отношении которых налоговая база определяется как кадастровая стоимость».

3. Передать материалы дела № 27/15/15-АМ уполномоченному должностному лицу Псковского УФАС России для рассмотрения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении в порядке, установленном законодательством РФ об административных правонарушениях.

Председатель Комиссии

Члены Комиссии