Решение по делу № 034/01/15-977/2022

З.М.Ю.

о нарушении антимонопольного
законодательства

Прокуратура Котовского района
ул. Синельникова, 4, г. Котово,

Резолютивная часть решения оглашена 26
сентября 2023 года Волгоград

Котовский р-н, Волгоградская обл.,
403805

В полном объеме решение изготовлено 09
октября 2023 года

Администрация городского поселения

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

г. Котово Котовского муниципального
района Волгоградской области
ул. Чернышевского, д. 22, оф. 1, г.
Котово, Котовский р-н, Волгоградская
обл. , 403805

Председатель Комиссии: Я.О.И. –
заместитель руководителя управления;

С.В.И.

Члены Комиссии: Л.Е.В. - начальник отдела контроля органов власти,

Т.С.А. – заместитель начальника отдела контроля органов власти,

рассмотрев дело № 034/01/15-977/2022 по признакам нарушения администрацией
городского поселения г. Котово Котовского муниципального района Волгоградской
области (далее – Администрация) ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 №
135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

в присутствии представителей Администрации — Ф.М.В. (доверенность), А.А.В.
(доверенность), в отсутствие З.М.Ю., представителя прокуратуры Котовского
района Волгоградской области, С.В.И. (уведомлены надлежащим образом),

УСТАНОВИЛА:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Волгоградской области
(далее – Волгоградское УФАС России) поступило заявление З.М.Ю. (вх. 4310 от
16.05.2022, далее – Заявление), указывающее на возможное наличие признаков
нарушения антимонопольного законодательства в действиях Администрации,
выразившихся в заключении договора аренды земельного участка с кадастровым
номером 34:14:090004:13994 без проведения торгов.

21.06.2022 вх. № 5665 в Волгоградское УФАС России из Котовского межрайонного
следственного отдела СУ СК России по Волгоградской области поступило

аналогичное заявление З.М.Ю. по вышеуказанным фактам.

01.07.2022 вх. № 6021 в Волгоградское УФАС России поступил материал проверки прокуратуры Котовского района Волгоградской области, указывающий на возможное наличие признаков нарушения антимонопольного законодательства в действиях Администрации при предоставлении в аренду земельного участка с кадастровым номером 34:14:090004:13994 С.В.И.

В ходе рассмотрения заявлений З.М.Ю., материалов проверки прокуратуры Котовского района Волгоградской области Волгоградским УФАС России установлено следующее.

В соответствии с постановлением Администрации от 26.01.2022 № 36 «Об утверждении схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории» из земельного участка с кадастровым номером 34:14:090004:13929 путем раздела образовано два самостоятельных земельных участка:

- земельный участок с кадастровым номером 34:14:090004:13994, местоположение: Волгоградская область, Котовский район, г. Котово, 2,3 км восточнее здания РУС по ул. Нефтяников, 11, площадью 12443 кв.м., вид разрешенного использования: производственная деятельность (далее — Земельный участок);

- земельный участок с кадастровым номером 34:14:090004:13929, местоположение: Волгоградская область, Котовский район, г. Котово, 2,2 км юго-восточнее здания РУС по ул. Нефтяников, 11, площадью 3362 кв.м., вид разрешенного использования — производственная деятельность.

17.02.2022 (вх. № 100 от 18.02.2022) С.В.И. обратилась в Администрацию с заявлением о предоставлении ей в аренду Земельного участка на основании пп. 5 п. 2 ст. 39.6 Земельного кодекса Российской Федерации (далее - ЗК РФ).

18.03.2022 на основании пп. 9 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ, пп. 17 п. 8 ст. 39.8 ЗК РФ между Администрацией и С.В.И. заключен договор аренды № 1-2022/п Земельного участка, расположенного по адресу: Волгоградская область, Котовский район, г. Котово, 2,3 км. юго-восточнее здания РУС по ул. Нефтяников, д. 11, категория земель — земли населенных пунктов, вид разрешенного использования — производственная деятельность, сроком на 20 лет (далее — Договор).

При предоставлении в аренду Земельного участка, площадь которого составляет 12 443 кв.м. не был учтён факт многократного превышения площади Земельного участка (более чем в 39 раз) по отношению к площади расположенного на Земельном участке объекта недвижимости, принадлежащего С.В.И. на праве собственности (кадастровый номер 34:14:090004:13978) площадью 318.3 кв.м.

В связи с выявлением признаков нарушения антимонопольного законодательства (ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции) Администрации выдано предупреждение от 15.07.2022 исх. № 03-11/4868 о совершении действий, направленных на устранение признаков нарушения антимонопольного законодательства путём принятия Администрацией исчерпывающих мер по возврату Администрации Земельного участка, переданного по Договору, в соответствии с гражданским законодательством и Договором (далее — Предупреждение). Срок исполнения Предупреждения — до 01.09.2022.

09.09.2022 вх. № 825-ЭП/22 Администрацией представлено письмо (исх. № 01-06/3396 от 08.09.2022), согласно которому Администрацией проведено обследование Земельного участка, в ходе которого подтвержден факт нахождения на нем объекта недвижимости с кадастровым номером 34:14:090004:13978, год постройки 2021 год. Также Администрация, за пределами срока исполнения Предупреждения, просит разъяснить порядок действий по возврату Земельного участка. Иных документов, подтверждающих исполнение Предупреждения, Администрацией не представлено.

Часть 8 ст. 39.1 Закона о защите конкуренции предусматривает, что 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 ч. 8 ст. 39.1 Закона о защите конкуренции 15.09.2022 приказом Волгоградского УФАС России № 6/22 возбуждено дело № 034/01/15-977/2022 о нарушении антимонопольного законодательства.

Определением Волгоградского УФАС России от 19.09.2022 дело № 034/01/15-977/2022 о нарушении антимонопольного законодательства назначено к рассмотрению.

В соответствии с п. 1 ст. 39.6 ЗК РФ договор аренды земельного участка, находящегося в муниципальной собственности, заключается на торгах, проводимых в форме аукциона, за исключением случаев, предусмотренных п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ.

В силу пп. 9 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ договор аренды земельного участка, находящегося в муниципальной собственности, заключается без проведения торгов в случае предоставления земельного участка, на котором расположены здания, сооружения, собственникам зданий, сооружений, помещений в них и (или) лицам, которым эти объекты недвижимости предоставлены на праве хозяйственного ведения или в случаях, предусмотренных статьей 39.20 ЗК РФ, на праве оперативного управления.

Если иное не установлено настоящей статьей или другим федеральным законом, исключительное право на приобретение земельных участков в аренду имеют граждане, являющиеся собственниками зданий, сооружений, расположенных на таких земельных участках (п. 1 ст. 39.20 ЗК РФ).

Одним из основных принципов земельного законодательства является принцип единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов, согласно которому все прочно связанные с земельными участками объекты следуют судьбе земельных участков, за исключением случаев, установленных федеральными законами (пп. 5 п. 1 ст. 1 ЗК РФ).

Развивая указанный принцип, ЗК РФ предусматривает для собственников зданий или сооружений исключительное право на приватизацию земельных участков, на которых эти объекты расположены, реализуемое без проведения торгов (пп.6 п. 2 ст. 39.3, п. 1 ст. 39.20 ЗК РФ), а также порядок пользования чужим земельным

участком лицами, которые приобрели в собственность здания или сооружения (п. 1 ст. 35 ЗК РФ). Указанный порядок обеспечивает необходимый баланс интересов собственников земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных на участках, устанавливая границы допустимого использования чужого земельного участка, а именно лишь той его части, которая занята зданием или сооружением и необходима для их использования (определение Конституционного Суда Российской Федерации от 23.04.2020 № 935-О).

Таким образом, указанный выше принцип земельного законодательства, реализуемый в том числе при аренде находящихся в публичной собственности земельных участков собственниками расположенных на них зданий и сооружений, подразумевает, что определение границ и площади соответствующего земельного участка должно производиться исходя из необходимости обеспечения функционального использования, расположенного на этом участке здания или сооружения.

Из совокупного анализа вышеуказанных норм следует, что размеры земельного участка, предоставляемого собственнику находящегося на данном земельном участке объекта недвижимости в собственность или аренду, определяются необходимостью использования этого объекта недвижимости.

Исходя из разъяснений, приведённых в пункте 13 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства», и правовой позиции, сформулированной в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 01.03.2011 № 13535/10, испрашиваемый земельный участок должен быть сформирован для целей эксплуатации принадлежащего заявителю объекта недвижимости, расположенного на данном участке, в размере, необходимом для такой эксплуатации. При этом сам по себе факт постановки земельного участка на кадастровый учёт, как и предшествующее ему утверждение схемы расположения участка, такими доказательствами выступать не могут. Собственник объектов недвижимости, требующий предоставления земельного участка, должен представить доказательства, подтверждающие необходимость использования земельного участка испрашиваемой площади для эксплуатации объектов недвижимого имущества, в том числе в заявленных целях. Данные документы должны быть представлены с заявлением в орган местного самоуправления, уполномоченный на их принятие и оценку.

Согласно правовому подходу, сформулированному в определении Верховного Суда Российской Федерации от 24.12.2015 № 309-ЭС15-11394, площадь подлежащего предоставлению земельного участка подлежит определению, исходя из его функционального использования исключительно для эксплуатации расположенных на нем объектов, и должна быть соразмерна площади объектов недвижимого имущества.

Таким образом, собственник объекта недвижимости, требующий предоставления земельного участка под этим объектом в собственность или в аренду, должен представить доказательства, подтверждающие необходимость использования земельного участка испрашиваемой площади для эксплуатации объекта недвижимости, в том числе в заявленных целях.

При наличии у собственника объекта недвижимости исключительного права на

приобретение соответствующего земельного участка в собственность или в аренду, ему надлежит подтвердить размер земельного участка (его части), необходимый для размещения объектов недвижимости и их эксплуатации.

Администрацией представлена выписка из Единого государственного реестра недвижимости (далее – ЕГРН) на объект недвижимости с кадастровым номером 34:14:090004:13978 площадью 318.3 кв.м., принадлежащий на праве собственности С.В.И., согласно которой данный объект недвижимости расположен в пределах земельных участков с кадастровыми номерами 34:14:090004:13929, 34:14:090004:13994 (далее – Объект недвижимости) и является объектом вспомогательного использования.

Площадь Земельного участка (12443 кв.м.) более чем в 39 раз превышает площадь расположенного на нём Объекта недвижимости (318.3 кв.м.), без учета того факта, что Объект недвижимости расположен на двух земельных участках.

Порядок предоставления в аренду земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов регламентирован в ст. 39.14 ЗК РФ и предусматривает, в том числе: подачу в уполномоченный орган гражданином или юридическим лицом заявления о предоставлении земельного участка, к которому в соответствии с пп. 1 п. 2 ст. 39.15, п. 2 ст. 39.17 ЗК РФ прилагаются документы, подтверждающие право заявителя на приобретение земельного участка без проведения торгов и предусмотренные перечнем, установленным уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

Приказом Росреестра от 02.09.2020 № 11/0321 утвержден перечень документов, подтверждающих право заявителя на приобретение земельного участка без проведения торгов, п. 31 которого предусмотрено, что к заявлению о предоставлении в аренду без проведения торгов земельного участка, находящегося в публичной собственности, на основании пп. 9 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ заявитель должен приложить, в том числе: сообщение заявителя (заявителей), содержащее перечень всех зданий, сооружений, расположенных на испрашиваемом земельном участке, с указанием кадастровых (условных, инвентарных) номеров и адресных ориентиров зданий, сооружений, принадлежащих на соответствующем праве заявителю; выписку из ЕГРН об объекте недвижимости (об испрашиваемом земельном участке); выписку из ЕГРН об объекте недвижимости (о здании и (или) сооружении, расположенном(ых) на испрашиваемом земельном участке).

Исходя из заявления от 17.02.2022 (вх. № 100 от 18.02.2022) о предоставлении Земельного участка, С.В.И. просила предоставить Земельный участок на основании пп. 5 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ, и, соответственно, никакие информация и документы, свидетельствующие о необходимости предоставления ей в аренду без торгов земельного участка с кадастровым номером 34:14:090004:13994 площадью 12443 кв.м. для эксплуатации расположенного на нем объекта недвижимости площадью 318.3 кв.м в Администрацию представлены не были.

Администрация в свою очередь, при рассмотрении заявления С.В.И. и решении вопроса о предоставлении ей Земельного участка без торгов, не могла предоставить С.В.И. Земельный участок как лицу, обратившемуся с заявлением о предоставлении земельного участка, которое в соответствии с земельным

законодательством не имеет права на приобретение данного земельного участка в указанном размере без проведения торгов (пп. 1 ст. 39.16 ЗК РФ).

Несоразмерность площади Земельного участка по отношению к площади объекта недвижимого имущества, который на нем расположен, также является препятствием для его предоставления.

Данная правовая позиция изложена в определении Верховного Суда Российской Федерации от 24.12.2015 № 309-ЭС15-11394 по делу № А07-17306/2014, от 13.07.2018 № 307-ЭС18-9622 по делу № А56-54215/2016, от 15.08.2018 № 302-КГ18-11425 по делу № А33-1960/2017, в постановлении Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 23.06.2023 по делу № А12-33133/2022.

Как указал Верховный суд Российской Федерации в обзоре судебной практики № 3 от 12.07.2017 предоставление уполномоченным органом государственной власти хозяйствующему субъекту земельного участка, на котором расположен объект недвижимости данного субъекта, площадью большей, чем это обусловлено объективными потребностями, без проведения публичных торгов является нарушением законодательства о защите конкуренции.

В тех случаях, когда требуется проведение публичных процедур, подразумевающих 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 право ведения деятельности на нем.

20.12.2022 вх. № 4165-ЭП/22 Администрацией представлено дополнительное соглашение к Договору от 30.11.2022, согласно которому внесены следующие изменения: «Слова «пп.9» в п. 1.1 договора № 1-2022/п от 18.03.2022 заменить на «пп. 5».

Данный документ не может быть учтен Комиссией в силу следующего.

В соответствии с п. 1 ст. 164 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) в случаях, если законом предусмотрена государственная регистрация сделок, правовые последствия сделки наступают после ее регистрации.

Сделка, предусматривающая изменение условий зарегистрированной сделки, подлежит государственной регистрации (п. 2 ст. 164 ГК РФ).

Соглашение об изменении или о расторжении договора совершается в той же форме, что и договор, если из закона, иных правовых актов, договора или обычаев не вытекает иное (п. 1 ст. 452 ГК РФ). Договор аренды недвижимого имущества подлежит государственной регистрации, если иное не установлено законом (п. 2 ст. 609 ГК РФ).

Дополнительное соглашение к договору аренды недвижимого имущества, включая соглашение, как не содержащее условий, влекущих внесение изменений в записи Единого государственного реестра недвижимости, так и содержащее такие условия, подлежит государственной регистрации и считается заключенным с

момента такой регистрации на основании п. 3 ст. 433 ГК РФ.

Исходя из положений ст. 164, ст. 609 ГК РФ при государственной регистрации дополнительного соглашения к договору аренды недвижимого имущества применяется порядок, предусмотренный для государственной регистрации данного договора.

В ходе рассмотрения дела № 034/01/15-977/2022 Администрацией не представлены документы, подтверждающие государственную регистрацию дополнительного соглашения от 30.11.2022 к Договору, в связи с чем при отсутствии такой регистрации данное дополнительное соглашение является незаключенным.

Договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается без проведения торгов в случае предоставления земельного участка, образованного из земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в том числе предоставленного для комплексного развития территории, лицу, с которым был заключен договор аренды такого земельного участка, если иное не предусмотрено пп. 8 п. 2, п. 5 ст. 46 ЗК РФ (пп. 5 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ).

Согласно положениям пп. 5 п. 8 ст. 39.8 ЗК РФ договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается на срок, не превышающий срока действия договора аренды земельного участка, являющегося исходным, в случае предоставления в аренду земельного участка, образованного из исходного земельного участка.

Материалами дела № 034/01/15-977/2022 установлено, что до образования Земельного участка и до заключения Договора С.В.И. использовала исходный земельный участок с кадастровым номером 34:14:090004:13929 на основании договора аренды от 28.04.2021 № 4-2021/п срок действия которого составлял 20 лет (с 28.04.2021 по 27.04.2041).

Договор от 18.03.2022 № 1-2022/п заключен на двадцать лет с 18.03.2022 по 17.03.2042.

Вместе с тем, законодательство не предоставляет юридической возможности установить срок действия Договора, превышающий срок действия исходного договора аренды земельного участка от 28.04.2021 № 4-2022/п (27.04.2041).

Изменив дополнительным соглашением от 30.11.2022 к Договору пп. 9 на пп. 5 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ, Администрация при этом в п. 1.1 Договора руководствуется пп. 17 п. 8 ст. 39 ЗК РФ, согласно которому договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается на срок до сорока девяти лет в случае предоставления земельного участка в аренду собственнику здания, сооружения, расположенных на таком земельном участке, или помещений в них, а также в иных случаях, не предусмотренных настоящим пунктом.

Таким образом, основания заключения Договора, прописанные в п. 1.1 Договора, противоречивы. Какие-либо пояснения по данному поводу Администрацией представлено не было.

Кроме того, судами по делу № А12-33133/2022 установлено, что исходный

земельный участок с кадастровым номером 34:14:090004:13929 передан С.В.И. по договору аренды № 4-2021/п от 28.04.2021 с нарушением норм антимонопольного законодательства.

Следовательно, действие Администрации, выразившееся в заключении со С.В.И. договора аренды Земельного участка без проведения торгов, повлекло нарушение норм ЗК РФ.

В соответствии с ч. 5.1 ст. 45 Закона о защите конкуренции при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства антимонопольный орган проводит анализ состояния конкуренции в объеме, необходимом для принятия решения о наличии или об отсутствии нарушения антимонопольного законодательства.

В рамках дела № 034/01/15-977/2022 подготовлен краткий отчет (обзор) № 212 от 23.01.2023 по итогам анализа состояния конкуренции на товарном рынке, согласно которому рассматриваемый товарный рынок может быть отнесен к рынку с развитой конкуренцией.

30.08.2023 Волгоградским УФАС России вынесено заключение об обстоятельствах дела 034/01/15-977/2022, согласно которому Комиссия по рассмотрению дела № 034/01/15-977/2022 о нарушении антимонопольного законодательства пришла к выводу о наличии признаков нарушения ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции в действиях Администрации.

Администрацией, иными сторонами по делу № 034/01/15-977/2022 письменные пояснения на заключение об обстоятельствах дела № 034/01/15-977/2022 не представлены.

Согласно ч. 1 ст. 15 Закона 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).

Учитывая совокупность имеющихся доказательств и установленных по делу обстоятельств, Комиссия по рассмотрению дела № 034/01/15-977/2022 о нарушении антимонопольного законодательства приходит к выводу что действия Администрации, выразившиеся в заключении со С.В.И. договора аренды от 18.03.2022 № 1-2022/п земельного участка с кадастровым номером 34:14:090004:13994, площадью 12443 кв.м. без проведения торгов и повлекшие создание для С.В.И. преимущественных условий по получению права аренды в отношении Земельного участка, являются нарушением ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, поскольку это привело к ограничению конкуренции по приобретению потенциальными заинтересованными лицами права аренды в отношении указанного Земельного участка.

Согласно п. 3 ч. 1 ст. 23 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган осуществляет полномочия по выдаче органам местного самоуправления обязательных для исполнения предписаний.

Учитывая, что на дату вынесения решения по делу № 034/01/15-977/2022 соглашением от 03.05.2023 Договор расторгнут, Земельный участок по акту приема-передачи от 03.05.2023 возвращен Администрации, основания для выдачи антимонопольным органом предписания отсутствуют.

На основании вышеизложенного, руководствуясь ст. 23, ч.ч. 1-3 ст. 41, ст. 49 Закона о защите конкуренции, Комиссия по рассмотрению дела № 034/01/15-977/2022 о нарушении антимонопольного законодательства

РЕШИЛА:

1. Признать факт нарушения администрацией городского поселения г. Котово Котовского муниципального района Волгоградской области ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившийся в заключении со С.В.И. без проведения торгов договора аренды от 18.03.2022 № 1-2022/п земельного участка с кадастровым номером 34:14:090004:13994.

2. Обязательное для исполнения предписание по делу № 034/01/15-977/2022 администрации городского поселения г. Котово Котовского муниципального района Волгоградской области не выдавать.

3. Передать материалы дела № 034/01/15-977/2022 уполномоченному должностному лицу для рассмотрения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении в отношении соответствующего должностного лица администрации городского поселения г. Котово Котовского муниципального района Волгоградской области.

Председатель комиссии

О.И. Я

Члены комиссии:

Е.В.Л

С.А.Т

Решение антимонопольного органа может быть обжаловано в Арбитражный суд Волгоградской области в течение трех месяцев со дня принятия решения.