

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 310-ЭС21-17478

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

27 декабря 2021 г.

Резолютивная часть определения объявлена 22 декабря 2021 года.

Полный текст определения изготовлен 27 декабря 2021 года.

Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего судьи Антоновой М.К.,

судей Першутова А.Г., Тютин Д.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Управления Федеральной антимонопольной службы по Тамбовской области на решение Арбитражного суда Тамбовской области от 05.10.2020, постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 27.01.2021, постановление Арбитражного суда Центрального округа от 03.06.2021 по делу № А64-10403/2019

по заявлению администрации города Кирсанова Тамбовской области о признании недействительным предупреждения Управления Федеральной антимонопольной службы по Тамбовской области от 25.11.2019 № 068/01/15-879/2019,

при участии в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора - общества с ограниченной ответственностью «Кристалл», Комитета по управлению имуществом Тамбовской области, Комитета по управлению муниципальным имуществом администрации,

В заседании приняли участие представители Управления Федеральной антимонопольной службы по Тамбовской области - Мазаева С.В., Савостина Е.В.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Антоновой М.К., выслушав объяснения представителей участвующих в деле лиц, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Управлением Федеральной антимонопольной службы по Тамбовской области (далее - управление, антимонопольный орган) в период с 03.06.2019 по 12.08.2019 проведена плановая выездная проверка соблюдения администрацией города Кирсанова Тамбовской области (далее - администрация) требований Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции).

В ходе проверки управлением установлено, что постановлением администрации от 24.10.2018 № 1113 обществу с ограниченной ответственностью «Кристалл» (далее – общество «Кристалл») разрешена продажа земельного участка с кадастровым номером 68:24:0000000:51 и на основании данного постановления 24.10.2018 заключен договор купли-продажи земельного участка № 82 под размещение нежилого здания.

Посчитав, что при принятии указанного постановления и заключении договора могли быть нарушены требования Земельного кодекса Российской Федерации (далее - Земельный кодекс) и Закона о защите конкуренции, управление по результатам проверки составило акт от 14.08.2019 № П4-2/19 и вынесло предупреждение о необходимости прекращения действий

(бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства путем принятия мер по устранению причин и условий, способствовавших возникновению нарушения.

В этом же предупреждении антимонопольным органом администрации указано на необходимость отменить постановление от 24.10.2018 № 1113; возвратить муниципальное имущество - земельный участок с кадастровым номером 68:24:0000000:51, площадью 22 603 кв. м., расположенный по адресу: город Кирсанов, улица Полевая, дом 19, предоставленный в нарушение требований, установленных действующим законодательством, по договору купли-продажи земельного участка № 82 от 24.10.2018 в срок до 31.12.2019.

Не согласившись с предупреждением, администрация обратилась в арбитражный суд с заявлением, в котором просила признать данный ненормативный правовой акт недействительным.

Решением Арбитражного суда Тамбовской области от 05.10.2020 заявленное требование удовлетворено частично: предупреждение антимонопольного органа признано недействительным в части возложения на администрацию обязанности возвратить муниципальное имущество земельный участок с кадастровым номером 68:24:00000006:51, предоставленный в нарушение требований, установленных действующим законодательством по договору купли-продажи земельного участка № 82 от 24.10.2018; в удовлетворении остальной части требования отказано.

Постановлением Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 27.01.2021 решение суда отменено в части отказа в удовлетворении заявления, оспоренное предупреждение признано незаконным.

Арбитражный суд Центрального округа постановлением от 03.06.2021 оставил постановление суда апелляционной инстанции без изменения.

В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, антимонопольный орган, ссылаясь на существенное нарушение норм права арбитражными судами первой, апелляционной и кассационной инстанций, просит отменить состоявшиеся по делу судебные акты.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации Антоновой М.К. от 25.11.2021 кассационная жалоба антимонопольного органа вместе с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

В отзывах на кассационную жалобу администрация и общество «Кристалл» просят оставить обжалуемые судебные акты без изменения.

Изучив материалы дела, проверив в соответствии с положениями статьи 291¹⁴ Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации законность обжалуемых судебных актов, Судебная коллегия считает, что кассационная жалоба подлежит удовлетворению, а обжалуемые судебные акты - отмене по следующим основаниям.

Как установлено судами и подтверждается материалами дела, земельный участок с кадастровым номером 68:24:0000000:51, площадью 22 603 кв. м., расположенный по адресу Тамбовская обл., г. Кирсанов, ул. Полевая, 19, относится к территориям производственных и коммунально-складских предприятий, с видом разрешенного использования под размещение производственных и административных зданий, сооружений промышленности, коммунального хозяйства, продовольственного снабжения.

На основании заключенного 11.05.2018 с администрацией договора № 2803 общество «Кристалл» являлось арендатором данного земельного участка, и по договору купли-продажи от 13.06.2018 - приобрело в собственность нежилое здание площадью 64,30 кв.м., расположенное на указанном земельном участке.

По договору от 24.10.2018 № 82 земельный участок выкуплен обществом «Кристалл» из муниципальной собственности без проведения торгов по основаниям, предусмотренным пунктом 2 статьи 39³ и пунктом 1 статьи 39²⁰ Земельного кодекса, а именно, в связи нахождением в собственности общества нежилого здания, расположенного на земельном участке.

Основанием для вынесения оспариваемого предупреждения послужил вывод антимонопольного органа о том, что в действиях администрации

при предоставлении земельного участка без проведения торгов содержатся признаки нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, поскольку площадь земельного участка 22 603 кв.м. значительно превышает площадь расположенного на нем здания 64,30 кв.м. и выходит за пределы площади, необходимой для эксплуатации здания.

Суд первой инстанции, удовлетворяя заявленные требования частично, признал обоснованными выводы антимонопольного органа о возможном нарушении конкурентных процедур при предоставлении земельного участка, но, в то же время, посчитал предупреждение управления в части, предписывающей администрации возвратить спорный земельный участок в муниципальную собственность, неисполнимым, в связи с чем удовлетворил требование администрации в указанной части.

Отменяя решение суда и признавая полностью недействительным предупреждение антимонопольного органа, суд апелляционной инстанции исходил из того, что продажа земельного участка обществу «Кристалл» без проведения торгов соответствует положениям пункта 2 статьи 39³ Земельного кодекса, поскольку на спорном земельном участке расположен объект недвижимости, принадлежащий обществу на праве собственности.

Как указал суд апелляционной инстанции, продажа земельного участка обществу «Кристалл», являющемуся собственником объекта недвижимости, расположенного на спорном земельном участке, даже в значительно больших размерах, чем площадь объекта недвижимости, не свидетельствует о наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства, поскольку определение размера земельного участка, его границ при реализации исключительного права на его выкуп не относится к сфере защиты конкуренции.

Арбитражный суд кассационной инстанции согласился с выводами суда апелляционной инстанции, признав их соответствующими нормам материального права и установленным по делу обстоятельствам.

Между тем судами не учтено следующее.

В силу статьи 34 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (часть 1). Не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (часть 2).

В целях реализации указанных конституционных норм Закон о защите конкуренции определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции, распространяя свое действие, в том числе на федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, органы или организации, осуществляющие функции указанных органов, а также государственные внебюджетные фонды, Центральный банк Российской Федерации (пункт 2 части 1 статьи 1 Закона).

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.

Как разъяснено в связи с этим в пункте 33 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 04.03.2021 № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства», нормативные и индивидуальные правовые акты, иные решения лиц, перечисленных в пункте 2 части 1 статьи 1 Закона, 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.

На основании части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции вышеназванным органам 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).

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).

В соответствии с пунктом 1 статьи 39³ Земельного кодекса по общему правилу продажа земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на торгах, проводимых в форме аукционов. В качестве исключения из этого правила согласно подпункту 6 пункта 2 статьи 39³ Земельного кодекса допускается продажа без проведения торгов земельных участков, на которых расположены здания, сооружения, собственникам таких зданий, сооружений либо помещений в них в случаях, предусмотренных статьей 39²⁰ Земельного кодекса.

По смыслу указанных 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), возникновение исключительного

права на приобретение земельного участка без проведения торгов зависит от достижения той цели, для которой он предоставлялся лицу.

Предоставление в собственность публичного земельного участка, занятого объектом, для строительства которого участок не предоставлялся, или площадь которого значительно превышает площадь недвижимости с учетом цели ее эксплуатации, может свидетельствовать о выкупе участка в обход установленной законом процедуры приватизации (определения Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 14.12.2021 № 302-ЭС21-14414, от 13.06.2017 № 307-КГ16-18929).

Соответственно, предоставление в собственность хозяйствующего субъекта арендуемого им земельного участка без публичных торгов в ситуации, когда площадь предоставленного земельного участка существенно превышает площадь расположенного на нем здания при отсутствии потребности в нем, может быть квалифицировано как нарушение органом публичной власти требований части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции в той мере, в какой имело место отчуждение имущества публично-правового образования в обход конкурентных процедур (определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 06.03.2017 № 305-КГ16-16409).

Принимая во внимание изложенное, выводы арбитражных судов апелляционной и кассационной инстанций о том, что вопрос о правомерности продажи земельного участка обществу «Кристалл» в размерах значительно превышающих площадь принадлежащего ему здания, не относится к сфере защиты конкуренции, противоречит вышеуказанным положениям Закона о защите конкуренции и судебной-арбитражной практике.

При рассмотрении дела в судах трех инстанций антимонопольный орган неоднократно указывал, что площадь земельного участка с кадастровым номером 68:24:0000000:51 составляет 22 603 кв. м. и значительно превышает площадь находящегося на нем недвижимого имущества, принадлежащего ООО «Кристалл» (64,3 кв. м.). В тоже время доказательств функционального

использования земельного участка исключительно для эксплуатации расположенных на нем объектов, площадь которого более чем в 350 раз превышает, ни администрацией, ни обществом «Кристалл» в материалы дела не представлено.

Между тем, в ходе судебного разбирательства администрация указывала, что переданный обществу земельный участок невозможно использовать в полном объеме ввиду наличия санитарно-защитных зон со смежными земельными участками.

Так, в соответствии с информацией, представленной 07.04.2020 ООО «Газпром Трансгаз Саратов», значительная часть земельного участка с кадастровым номером 68:24:00000006:51 попадает в границы зон минимальных расстояний от магистрального газопровода Саратов-Москва инвентарный номер № 843 на участке 239 км, состоящем на балансе ПАО «Газпром». По факту полученной информации администрацией подготовлена схема наложения зоны минимальных расстояний на земельный участок с приложением каталога координат, которая свидетельствует о том, что часть земельного участка площадью 9 130,63 кв. м. находится в указанной зоне.

Кроме того, в соответствии с письмом ООО «Новация» от 16.03.2020, территория действующего предприятия общества «Кристалл», на которой расположен сахарный завод и которая непосредственно граничит с земельным участком с кадастровым номером 68:24:00000006:51, относится ко II классу с нормативным размером санитарно-защитной зоны 500 метров.

По мнению администрации, указанные обстоятельства свидетельствуют о необходимости применения положений пункта 8 статьи 39¹¹ Земельного кодекса и обосновывают законность осуществления сделки купли-продажи земельного участка без проведения конкурентных процедур (торгов). Однако приведенные доводы администрации оставлены судами трех инстанций без внимания.

В отзывах на кассационную жалобу администрация и общество «Кристалл» ссылаются на обоснованность заключения договора купли-продажи

земельного участка, указывая, что правомерность его заключения подтверждается решением Арбитражного суда Тамбовской области от 28.06.2017 по делу № А64-2854/2017.

Указанный вывод является ошибочным, поскольку данным судебным актом установлено лишь отсутствие возможности администрации передать земельный участок его предыдущему арендатору - обществу с ограниченной ответственностью «Дорожник» (далее - общество «Дорожник») в связи с необходимостью проведения кадастровых работ по уточнению его границ, отсутствии правоустанавливающих документов на объекты недвижимости, расположенные на указанном земельном участке.

Довод администрации о том, что после проведения необходимых процедур общество «Дорожник» имеет право повторно подать заявление о предоставлении в собственность земельного участка, не освобождает собственника недвижимого имущества, имеющего намерение приобрести в собственность земельный участок, на котором оно находится, от доказывания обстоятельств его получения вне конкурентных процедур.

При таком положении Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации считает, что выводы судов относительно законности вынесенного антимонопольным органом предупреждения сделаны с нарушением норм материального права и основаны на неполном выяснении существенных для дела фактических обстоятельств, являются преждевременными, в связи с чем принятые по делу судебные акты подлежат отмене на основании части 1 статьи 291¹¹ Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, а дело - направлению на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

При новом рассмотрении дела судам на основании представленных сторонами доказательств необходимо учесть изложенную в настоящем определении правовую позицию, проверить доводы и возражения сторон и принять законное и обоснованное решение, правильно применив нормы материального и процессуального права.

Руководствуясь статьями 167, 291¹¹ - 291¹⁵ Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Арбитражного суда Тамбовской области от 05.10.2020, постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 27.01.2021, постановление Арбитражного суда Центрального округа от 03.06.2021 по делу № А64-10403/2019 отменить.

Дело направить на новое рассмотрение в Арбитражный суд Тамбовской области.

Председательствующий судья

М.К.Антонова

Судья

А.Г.Першутов

Судья

Д.В.Тютин