

РЕШЕНИЕ

по делу № 04-06/1305 о нарушении антимонопольного законодательства

г. Кострома

Резолютивная часть решения оглашена 28 июля 2016 года.

Решение изготовлено в полном объеме 09 августа 2016 года.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Костромской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия; Комиссия Костромского УФАС России),

рассмотрев дело № 04-06/1305 по признакам нарушения Департаментом лесного хозяйства Костромской области части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

10 мая 2016 года в Управление Федеральной антимонопольной службы по Костромской области (далее – Костромское УФАС России) поступили материалы прокуратуры Костромской области о нарушении департаментом лесного хозяйства Костромской области (далее – Департамент) антимонопольного законодательства при утверждении и размещении извещений и аукционной документации на сайте www.torgi.gov.ru и официальном сайте Департамента, что могло привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

Прокуратурой Костромской области проведена проверка исполнения департаментом лесного хозяйства Костромской области федерального законодательства при осуществлении полномочий по распоряжению лесными насаждениями, расположенными на территории федерального лесного фонда. По итогам указанной проверки в действиях департамента лесного хозяйства Костромской области прокуратурой Костромской области установлены признаки нарушения антимонопольного законодательства.

Департаментом лесного хозяйства Костромской области 04.04.2016 на сайте www.torgi.gov.ru размещено извещение о проведении аукциона. Заголовок данного извещения содержит информацию о проведении аукциона по продаже права на заключение договоров купли-продажи лесных насаждений в исключительных случаях заготовки древесины и елей и деревьев других хвойных пород для новогодних праздников. Однако в таблице, имеющейся в данном извещении, указана заготовка древесины в целях вырубki погибших и поврежденных лесных насаждений при проведении санитарно-оздоровительных мероприятий. Кроме того, 04.04.2016 на официальном сайте департамента лесного хозяйства Костромской области размещена информация о проведении аукциона по продаже права на заключение договоров купли-продажи лесных насаждений в

исключительных случаях заготовки древесины для государственных или муниципальных нужд, а также извещение, заголовок которого содержит сведения о проведении аукциона по продаже права на заключение договоров купли-продажи лесных насаждений в исключительных случаях заготовки древесины для государственных и муниципальных нужд. При этом таблица, находящаяся в извещении о проведении аукциона, содержит информацию о заготовке древесины в целях вырубki погибших и поврежденных лесных насаждений при проведении санитарно-оздоровительных мероприятий.

Прокуратурой Костромской области в результате проведенной проверки выявлены нарушения, которые были допущены департаментом лесного хозяйства Костромской области при осуществлении размещения извещений о проведении конкурса, аукционной документации и проекта договора купли-продажи лесных насаждений. По мнению прокуратуры Костромской области, такие нарушения могут способствовать определению условий договора купли-продажи лесных насаждений Департаментом с оказанием экономических преференций отдельным гражданам либо юридическим лицам, победителям аукциона, а препятствовать проведению аукциона без нарушений прав и интересов неопределенного круга лиц. Неполнота и противоречивость информации о лотах аукциона и недостатки проекта договора купли-продажи лесных насаждений создают условия по ограничению конкуренции. Указанные действия Департамента, по мнению прокуратуры Костромской области, нарушают требования части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», согласно которой при проведении торгов запрещаются действия, которые могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

В связи с изложенными обстоятельствами прокуратура Костромской области направила в адрес Костромского УФАС материалы, предложив провести проверку действий департамента лесного хозяйства Костромской области на предмет соблюдения требований антимонопольного законодательства.

На основании материалов прокуратуры Костромской области приказом Костромского УФАС России от 30.06.2016 № 37 возбуждено дело № 04-06/1305 о нарушении антимонопольного законодательства в отношении департамента лесного хозяйства Костромской области по признакам нарушения части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

30 июня 2016 г. Костромским УФАС России вынесено определение о назначении дела № 04-06/1305 о нарушении антимонопольного законодательства к рассмотрению в связи с обнаружением в действиях департамента лесного хозяйства Костромской области признаков нарушения части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции».

11 июля 2016 года Комиссия Костромского УФАС России приняла определение об отложении рассмотрения дела на 20 июля 2016 года в связи с подготовкой заключения об обстоятельствах дела.

При рассмотрении дела 20 июля 2016 года, в связи с принятием заключения об обстоятельствах дела и его оглашением председателем Комиссии, было принято определение об отложении дела № 04-06/1305 и его назначении на 28 июля 2016 года.

Рассмотрев имеющиеся в настоящем деле о нарушении антимонопольного законодательства материалы и документы, Комиссия Костромского УФАС России установила следующее.

В соответствии с пунктом 11 Положения о департаменте лесного хозяйства Костромской области, утвержденного постановлением губернатора области от 01.10.2010 № 186, к полномочиям департамента лесного хозяйства Костромской области отнесено заключение договоров купли-продажи лесных насаждений (в том числе организация и проведение соответствующих аукционов).

Исходя из содержания статьи 77 Лесного кодекса РФ, договор купли-продажи лесных насаждений заключается по результатам аукциона по продаже права на заключение такого договора. При заключении договора купли-продажи лесных насаждений по результатам аукциона по продаже права на заключение такого договора, изменение условий аукциона на основании соглашения сторон договора или по требованию одной из его сторон не допускается.

04.04.2016 департаментом лесного хозяйства Костромской области на сайте www.torgi.gov.ru размещено извещение о проведении аукциона. Заголовок извещения содержит информацию о проведении аукциона по продаже права на заключение договоров купли-продажи лесных насаждений в исключительных случаях заготовки древесины и елей и деревьев других хвойных пород для новогодних праздников. При этом таблица, имеющаяся в извещении, указывает на осуществление заготовки древесины в целях вырубki погибших и поврежденных лесных насаждений при проведении санитарно-оздоровительных мероприятий.

На официальном сайте департамента лесного хозяйства Костромской области 04.04.2016 размещена информация о проведении аукциона по продаже права на заключение договоров купли-продажи лесных насаждений в исключительных случаях заготовки древесины для государственных или муниципальных нужд, а также извещение, заголовок которого содержит сведения о проведении аукциона по продаже права на заключение договоров купли-продажи лесных насаждений в исключительных случаях заготовки древесины для государственных и муниципальных нужд. Однако таблица, находящаяся в извещении о проведении аукциона, содержит информацию о заготовке древесины в целях вырубki погибших и поврежденных лесных насаждений при проведении санитарно-оздоровительных мероприятий.

В пояснениях Департамент указывал на то, что в обоих извещениях указана цель – заготовка древесины в целях вырубki погибших и поврежденных лесных насаждений при проведении санитарно-оздоровительных мероприятий. Извещения не предполагают заключения договоров купли-продажи лесных насаждений в целях заготовки елей и деревьев других хвойных пород для новогодних праздников.

Исходя из части 2 статьи 448 Гражданского кодекса Российской Федерации, если иное не предусмотрено законом, извещение о проведении торгов должно быть опубликовано организатором не позднее, чем за тридцать дней до их проведения. Извещение должно содержать сведения о времени, месте и форме торгов, об их предмете, о существующих обременениях продаваемого имущества и о порядке проведения торгов, в том числе об оформлении участия в торгах, определении лица, выигравшего торги, а также сведения о начальной цене. Таким образом,

предмет торгов подлежит обязательному указанию в извещении о проведении торгов.

Согласно пункту 2 части 4 статьи 79 Лесного кодекса Российской Федерации, извещение о проведении аукциона должно содержать сведения о предмете аукциона. Предмет должен быть строго определен, чтобы потенциальный участник аукциона имел возможность получить однозначное понимание того, в отношении какого предмета проводится конкретный аукцион.

Предмет торгов предусматривает реализацию конкретных положений действующего законодательства. Ввиду того, что процедура проведения торгов носит публичный характер, предмет аукциона должен быть индивидуализирован и строго определен таким образом, чтобы любое заинтересованное лицо, потенциальный участник аукциона имел представление о предмете торгов.

Согласно статье 3 Закона Костромской области от 06.07.2009 № 492-4-ЗКО к исключительным случаям заготовки древесины для обеспечения государственных или муниципальных нужд на основании договоров купли-продажи лесных насаждений относится вырубка погибших и поврежденных лесных насаждений при проведении санитарно-оздоровительных мероприятий.

Согласно статье 4 Закона Костромской области от 06.07.2009 № 492-4-ЗКО к исключительным случаям заготовки елей и (или) деревьев других хвойных пород для новогодних праздников гражданами, юридическими лицами на основании договоров купли-продажи лесных насаждений без предоставления лесных участков относится заготовка елей и (или) деревьев других хвойных пород для новогодних праздников.

Таким образом, действующим законодательством строго определены исключительные случаи заготовки древесины в целях вырубки погибших и поврежденных лесных насаждений при проведении санитарно-оздоровительных мероприятий, а также исключительные случаи заготовки елей и (или) деревьев других хвойных пород для новогодних праздников.

Из размещенных на официальном сайте департамента лесного хозяйства Костромской области и официальном сайте www.torgi.gov.ru извещений не представляется возможным сделать однозначный вывод о предмете аукциона.

Кроме того, при рассмотрении настоящего дела Комиссия установила следующие обстоятельства.

В составе аукционной документации на сайте размещена типовая форма договора, не адаптированная под соответствующий предмет аукциона и характеристики конкретных лотов, а также не содержащая всех предусмотренных законодательством существенных условий соответствующего договора купли-продажи лесных насаждений.

Согласно пункту 13 Порядка подготовки и заключения договора купли-продажи лесных насаждений, расположенных на землях, находящихся в государственной и муниципальной собственности, утвержденного приказом Минприроды России от 28.10.2015 № 446, договор купли-продажи лесных насаждений заключается в письменной форме путем составления одного документа, подписываемого

продавцом и покупателем, в соответствии с типовым договором купли-продажи лесных насаждений, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 31.10.2015 № 1178.

В размещенном на сайте www.torgi.gov.ru договоре купли-продажи лесных насаждений не указана информация о конкретном предмете договора, а также иные существенные условия, что при изложенных выше обстоятельствах, связанных с противоречивой информацией о предмете аукциона, позволяет квалифицировать такой договор как типовую форму договора купли-продажи, а не как проект указанного договора.

В связи с этими обстоятельствами Комиссией Костромского УФАС России установлено, что в составе документации об аукционе, размещенной Департаментом, представлен, исходя из буквального толкования, текст типового договора, который предусматривает по своему содержанию сразу несколько возможных, предусмотренных законодательством, способов заключения договора купли-продажи лесных насаждений. В представленном тексте договора отсутствует указание существенных условий договора, что не соответствует понятию проекта договора по конкретному аукциону.

Департамент лесного хозяйства Костромской области не согласился с выводом Комиссии о том, что в проекте договора купли-продажи лесных насаждений отсутствуют существенные условия. Департамент ссылается на то, что проект договора подготовлен согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 21.09.2015 № 1003 «О типовом договоре аренды лесного участка». Проект договора купли-продажи лесных насаждений оптимизирован для заготовки древесины в исключительных случаях. Исключены положения, относящиеся к заготовке древесины гражданами для собственных нужд и деревьев для новогодних праздников. Данные о продавце, характеристике и объеме древесины, способе рубки, площади подроста, стартовой цене и т.п. указаны в аукционной документации. Таким образом, указанные условия определяются по итогам проведения аукциона, следовательно, дополнение ими проекта договора по результатам проведения аукциона не повлечет за собой нарушения прав участников аукциона. Таким образом, департамент лесного хозяйства Костромской области считает, что своими действиями не создает условий для ограничения конкуренции.

Комиссией Костромского УФАС России по указанным обстоятельствам установлено следующее.

Пунктом 6 части 6 статьи 79 Лесного кодекса Российской Федерации определено, что в состав документации об аукционе входит проект договора купли-продажи лесных насаждений.

Согласно пункту 8 Порядка подготовки и заключения договора купли-продажи лесных насаждений, расположенных на землях, находящихся в государственной и муниципальной собственности, утвержденного приказом Минприроды России от 28.10.2015 № 446, подготовка договоров купли-продажи лесных насаждений осуществляется органами государственной власти до принятия решения о проведении аукциона по продаже права на заключение договора купли-продажи лесных насаждений.

Договор купли-продажи лесных насаждений заключается на условиях, заявленных в документации об аукционе, в проекте выставленного на аукцион договора купли-продажи лесных насаждений, определенном до проведения аукциона. Следовательно, изменение условий договора после проведения аукциона не осуществляется.

В соответствии со статьей 432 Гражданского кодекса Российской Федерации договор считается заключенным, если между сторонами, в требуемой в подлежащих случаях форме, достигнуто соглашение по всем существенным условиям договора. Существенными являются условия о предмете договора, условия, которые названы в законе или иных правовых актах как существенные или необходимые для договоров данного вида, а также все те условия, относительно которых по заявлению одной из сторон должно быть достигнуто соглашение.

На основании частей 4 и 5 статьи 75 Лесного кодекса РФ в договоре купли-продажи лесных насаждений указывается местоположение лесных насаждений (лесной квартал и (или) лесотаксационный выдел) и объем подлежащей заготовке древесины, а также срок действия договора купли-продажи лесных насаждений.

В нарушение требований части 5 статьи 75 Лесного кодекса в проекте договора купли-продажи и аукционной документации не указан срок договора, который является существенным условием договора купли-продажи лесных насаждений.

Согласно размещенному на сайте www.torgi.gov.ru извещению о проведении аукциона от 04.04.2016, заготовка елей и (или) деревьев других хвойных пород для новогодних праздников осуществляется в период с 20 декабря по 31 декабря (год не указан и из иных разделов документации не следует), при этом согласно пункту 14 размещенной Департаментом формы договора купли-продажи лесных насаждений покупатель имеет право осуществлять заготовку древесины после подписания акта приема-передачи лесных насаждений в течение срока действия договора.

Кроме того, в размещенной на официальном сайте форме договора купли-продажи не указан орган государственной власти, именуемый продавцом (на 1 странице формы), предмет договора (пункт 1 документа), местоположении лесных насаждений (п. 2), характеристиках и объеме древесины лесных насаждений, подлежащих заготовке (п. 3), форме рубки (п. 5), сроках и условиях вывоза (п. 7), способе очистки лесосеки от порубочных остатков (п. 8), характеристиках оставления подроста (п. 10), размере платы в федеральный бюджет (п. 11).

Из изложенного следует вывод, что условие о сроке договора купли-продажи лесных насаждений является существенным, наряду с местоположением лесных насаждений и объемом подлежащей заготовке древесины. Довод Департамента о том, что законодательством не предусмотрены требования к проекту договора купли-продажи лесных насаждений, что все существенные условия указаны в аукционной документации, не подтвержден.

На основании выше изложенного можно сделать вывод о том, что аукционная документация не содержит проекта договора аренды, который стороны смогут подписать по итогам аукциона, не изменяя и не дополняя условий договора, в том числе существенных, следовательно, аукцион организован с нарушением требований статьи 79 Лесного кодекса РФ.

Дополнительно, в пояснениях на заключение Комиссии об обстоятельствах дела № 04-06/1305 о нарушении антимонопольного законодательства, Департамент представил дополнения к пояснениям по обстоятельствам дела, в которых ссылался на отсутствие в заключении об обстоятельствах дела, принятом Комиссией Костромского УФАС России 20 июля 2016 года, сведений о должностном лице Департамента, допустившем совершение действий, которые могли бы привести к ограничению, недопущению, устранению конкуренции.

В соответствии со статьей 48.1 Закона о защите конкуренции заключение об обстоятельствах дела оформляется в виде отдельного документа, подписывается председателем и членами комиссии и должно содержать фактические и иные обстоятельства дела, установленные комиссией, в том числе обстоятельства, установленные в ходе проведенного антимонопольным органом анализа состояния конкуренции, и обстоятельства, установленные в ходе проведения проверок соблюдения требований антимонопольного законодательства, доказательства, на которых основаны выводы комиссии об обстоятельствах дела, мотивы, по которым комиссия отвергла те или иные доказательства, приняла или отклонила приведенные в обоснование своих требований и возражений доводы лиц, участвующих в деле.

Согласно статье 2.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей.

Согласно примечанию к статье 2.4 КоАП РФ, лица, осуществляющие функции по организации и проведению обязательных в соответствии с законодательством Российской Федерации торгов, в том числе члены конкурсной комиссии, аукционной комиссии, совершившие административные правонарушения, предусмотренные статьей 7.32.4 КоАП РФ, несут административную ответственность как должностные лица.

Данная норма устанавливает ответственность должностных лиц за нарушение законодательства в рамках дела об административном правонарушении. Действующее антимонопольное законодательство не устанавливает обязательного указания в заключении об обстоятельствах дела сведений о должностном лице, совершившем нарушение антимонопольного законодательства.

Таким образом, в результате рассмотрения настоящего дела Комиссией Костромского УФАС России в действиях департамента лесного хозяйства Костромской области усматривается нарушение части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся в утверждении извещения, аукционной документации, их размещении 04.04.2016 на официальном сайте www.torgi.gov.ru (извещение №040416/0890860/02 от 04.04.2016, 3 лота) и официальном сайте департамента лесного хозяйства Костромской области в сети Интернет, с нарушением требований пункта 2 части 4, подпункта 6 пункта 6 статьи 79 Лесного кодекса РФ, которые могли привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

По правилам части 1 статьи 49 Закона о защите конкуренции, Комиссия при

принятии решения 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 изложенные ранее обстоятельства, Комиссия пришла к выводу о наличии оснований для выдачи Департаменту лесного хозяйства Костромской области предписания об устранении выявленного нарушения антимонопольного законодательства.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 3 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать факт нарушения Департаментом лесного хозяйства Костромской области части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в утверждении извещения, аукционной документации, их размещении 04.04.2016 на официальном сайте www.torgi.gov.ru (извещение №040416/0890860/02 от 04.04.2016, 3 лота) и официальном сайте департамента лесного хозяйства Костромской области в сети Интернет, с нарушением требований пункта 2 части 4, подпункта 6 пункта 6 статьи 79 Лесного кодекса РФ, которые могли привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

2. Выдать Департаменту лесного хозяйства Костромской области предписание об устранении нарушения антимонопольного законодательства при утверждении извещения, аукционной документации, их размещении 04.04.2016 на официальном сайте www.torgi.gov.ru (извещение №040416/0890860/02 от 04.04.2016, 3 лота) и официальном сайте департамента лесного хозяйства Костромской области в сети Интернет.

3. Передать материалы дела уполномоченному должностному лицу Костромского УФАС России для рассмотрения вопроса о возбуждении административного производства по выявленному факту нарушения антимонопольного законодательства.

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