

Исполняющему обязанности
Департамента земельных и
имущественных отношений Приморского
края

<...>

ул. Светланская, 22 г. Владивосток,
690110

Директору ООО «Каштановая,15»

<...>

ул. Сабанеева, д. 15-235, г.Владивосток,
Приморский край, 690087

Директору ООО «Северное»

<...>

ул. Ватутина, д. 4а, кв. 282

г. Владивосток, 690109

РЕШЕНИЕ

г. Владивосток

5 марта 2019 года

Дело № 15/08-2018

Резолютивная часть решения объявлена: 4 марта 2019 года

Полный текст решения изготовлен: 5 марта 2019 года

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Приморскому краю по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: председателя Комиссии <...> - заместителя руководителя управления; членов Комиссии: <...> - начальника отдела контроля органов власти; <...> – ведущего специалиста-эксперта отдела контроля органов власти,

рассмотрев дело №15/08-2018 по признакам нарушения Департаментом земельных и имущественных отношений Приморского края (далее-Департамент) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»

(далее - Закон о защите конкуренции),

в присутствии: от заявителя – ООО «Каштановая, 15»: <...>, доверенность от 29.11.2018; от ответчика – Департамента: представителя не направил, надлежаще извещен; от заинтересованного лица – ООО «Северное»: представителя не направило, надлежаще извещено

УСТАНОВИЛА:

Дело № 15/08-2018 возбуждено по признакам нарушения Департаментом части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившегося в предоставлении незаконной государственной преференции хозяйствующему субъекту ООО «Северное» путем продления после 11.05.2015 договора от 03.07.2012 №03-Ю-15420 аренды земельного участка с кадастровым номером 25:28:030005:318, расположенного по адресу: ул. Поселковая 2-ая, д.3, г. Владивосток (далее - земельный участок) на новый срок (на неопределенный срок) без проведения аукциона в нарушение пункта 3 статьи 39.6 и пункта 15 статьи 39.8 Земельного кодекса РФ и требований, установленных главой 5 Закона о защите конкуренции, а также в непринятии мер по возврату земельного участка по окончании срока действия договора.

Дело возбуждено на основании статьи 39.1 Закона о защите конкуренции в связи с невыполнением предупреждения от 18.10.2018 № 88800/08 о необходимости в срок до 26 ноября 2018 года (включительно) прекращения указанного действия путем принятия в установленном законодательством РФ порядке мер по возврату указанного земельного участка.

Указанное предупреждение выдано по результатам рассмотрения жалобы ООО «Каштановая, 15», указывающей о нарушении Департаментом антимонопольного законодательства при продлении после 11.05.2015 срока действия договора аренды земельного участка и непринятии мер по его истребованию.

При рассмотрении жалобы представитель заявителя поддержал доводы, изложенные в жалобе.

Как следует из пояснений, Департамент считает, что нарушения антимонопольного законодательства в его действиях нет, так как договор аренды земельного участка продлен на неопределенный срок на основании пункта 2 статьи 621 ГК РФ прекращение арендных отношений в таком случае является правом арендодателя, которое может быть реализовано в соответствии со статьей 610 ГК РФ.

Заинтересованное лицо ООО «Северное» свою позицию относительно рассматриваемых действий Департамента не выразило, письменных пояснений в материалы дела не представило.

Комиссия, исследовав материалы дела, изучив пояснения заявителя и ответчика, установила следующее.

На основании распоряжения от 12.05.2012 № 901 между департаментом и ООО «Северное» заключен договор от 03.07.2012 № 03-Ю-15420 аренды земельного участка с кадастровым номером 25:28:030005:318 площадью 3791 кв. м, из земель населенных пунктов, находящийся по адресу: Приморской край, г. Владивосток, ул. Поселковая 2-ая, д.3. Участок предоставлен для использования в целях не связанных

со строительством: для размещения автостоянки. Срок аренды участка установлен с 12.05.2012 по 11.05.2015.

По истечении действия договора земельный участок по акту приема-передачи не возвращен, департамент мер по прекращению арендных отношений и по истребованию земельного участка не принял, договор после 11.05.2015 возобновлен на неопределенный срок.

Часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции запрещает органам власти (государственным органам и органам местного самоуправления) совершать действия, принимать акты, которые приводят к ограничению конкуренции или создают угрозу конкуренции, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами, в частности запрещается предоставление государственной или муниципальной преференции в нарушение порядка, установленного главой 5 Закона о защите конкуренции (пункт 7).

Состав нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции образуют только два обстоятельства в совокупности: действия (бездействие) органов власти (государственных органов власти и органов местного самоуправления) приводят к ограничению конкуренции или создают угрозу конкуренции и такие действия не основаны на нормах федерального закона.

В силу пункта 10 Информационного письма Президиума ВАС РФ от 16.02.2001 № 59, при автоматическом продлении срока действия договора аренды по окончании срока аренды при отсутствии отказа одной из сторон от продления по окончании первоначального срока действия договора между сторонами фактически начинает действовать новый договор аренды, условия которого идентичны условиям окончившегося договора.

Таким образом, при продлении (возобновлении) договора аренды по окончании срока его действия на неопределенный срок между сторонами фактически начинает действовать новый договор на тех же условиях, что и первоначальный договор. Этот новый договор в соответствии с пунктом 1 статьи 422 ГК РФ должен соответствовать обязательным для сторон правилам, установленным законом и иными правовыми актами (императивным нормам), действующим в момент его заключения.

Пунктом 2 статьи 607 ГК РФ предусмотрено, что законом могут быть установлены особенности сдачи в аренду земельных участков и других обособленных природных объектов.

Согласно пункту 3 статьи 3 Земельного кодекса РФ имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами.

Федеральным законом от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 171-ФЗ), вступившим в силу с 01.03.2015, был изменен ранее существовавший порядок предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Исходя из совокупного применения подпункта «б» пункта 14 статьи 1 Закона № 171-ФЗ, пункта 3 статьи 39.6 и пункта 15 статьи 39.8 Земельного кодекса РФ, после 01.03.2015 исключается предоставление преимущественного права на заключение (продление) договора аренды земельного участка на новый срок (как на определенный, так и на неопределенный срок), следовательно, исключается применение статьи 621 ГК РФ к отношениям в сфере землепользования.

Случаи, при которых допускается заключение (продление) договора аренды на новый срок, без проведения торгов, установлены пунктом 3 статьи 39.6 Земельного кодекса РФ, а условия реализации такого права пунктом 4 данной статьи.

При отсутствии в совокупности вышеперечисленных условий арендатор земельного участка лишается права на заключение договора аренды на новый срок (на пролонгацию) без проведения торгов, в связи с чем земельный участок, являющийся предметом такого договора аренды, может быть предоставлен данному лицу по истечении срока действия договора аренды только на торгах, проводимых в форме аукциона (пункт 1 статьи 39.6 Земельного кодекса РФ).

Статья 34 Закона № 171-ФЗ, устанавливающая переходные положения, не предусматривает право продления договоров аренды земельных участков, заключенных до 01.03.2015, на новый срок (в том числе на неопределенный срок) без торгов в период действия пункта 15 статьи 39.8 Земельного кодекса РФ по правилам, действующим до 01.03.2015.

По правилам, действующим до введения в действие Закона № 171-ФЗ, без торгов заключаются договоры аренды земельных участков, в отношении которых до 01.03.2015 были приняты решения о предварительном согласовании места размещения объекта и об утверждении схемы расположения земельного участка, то есть в отношении не оформленных земельных участков, оформление которых началось, но не завершилось до 01.03.2015 (п.1 и п. 3 ст. 34 Закона № 171-ФЗ).

Не может продление (возобновление) договора аренды земельного участка на новый срок (на неопределенный срок) после 01.03.2015 использоваться как способ получения арендатором преимущественного права на использование земельного участка в обход установленных правил (в обход проведения конкурентных процедур)

В связи с этим прекращение арендных земельных отношений, продленных (возобновленных) на неопределенный срок после 01.03.2015 в период действия пункта 15 статьи 39.8 Земельного кодекса РФ, является обязанностью, а не правом уполномоченного органа.

В силу правовой позиции, отраженной в Определении Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 12 сентября 2017 года № 306-КГ17-4881, не может быть продлен на неопределенный срок договор аренды государственного или муниципального имущества, являющегося государственной или муниципальной собственностью, если законодатель ограничил возможность продления (заключения) договоров аренды указанного имущества на новый срок без проведения публичных процедур.

В данном случае продление договора аренды на новый срок возможно только по результатам торгов. Продление договора аренды на неопределенный срок является незаконной преференцией, предоставляющей конкурентные

преимущества арендатору путем представления в пользование имущества по окончании срока действия договора аренды.

Исходя из этого, после 01.03.2015 продление договора аренды земельного участка, заключенного до 01.03.2015, на новый срок возможно только по результатам торгов (аукциона), следовательно, не может быть продлен (возобновлен) на неопределенный срок договор аренды, срок которого истек после 01.03.2015 в период действия пункта 15 статьи 39.6 Земельного кодекса, по правилам, действующим до 01.03.2015 (до введения в действие Закона № 171-ФЗ).

Между тем, договор аренды земельного участка в нарушение пункта 3 статьи 39.6 и пункта 15 статьи 39.8 Земельного кодекса продлен на новый срок (на неопределенный срок) после 11.05.2015 без проведения торгов (аукциона).

В силу толкования части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции Президиумом ВАС РФ, содержащегося в постановлении от 05.04.2011 № 14686/10, Определении Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ от 24.06.2015 № 307-КГ15-1408, достаточным основанием для вывода о нарушении данной нормы является создание условий, возможности для наступления последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции. Нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции является непроведение торгов в тех случаях, когда их проведение является обязательным.

Непроведение уполномоченным органом торгов (аукциона) в отношении земельных участков в тех случаях, когда их проведение является обязательным, лишает возможности потенциальных желающих принять участие в конкурентной борьбе за право доступа к земельному ресурсу. Предоставление уполномоченным органом преимущества в получении земельного ресурса на том или ином праве одному хозяйствующему без проведения торгов ограничивает возможность доступа к этому земельному ресурсу других заинтересованных в его получении хозяйствующих субъектов, что приводит к ограничению конкуренции или создает угрозу конкуренции за право получения в пользование (в аренду) земельного ресурса для осуществления соответствующей деятельности.

Поскольку с 01.03.2015 заключение договоров аренды земельных участков на новый срок допускается только по результатам конкурентных процедур (аукциона), то продление (возобновление) действия договора аренды земельного участка на неопределенный срок и непринятие мер по возврату участка имеет признаки нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, так как создает необоснованное преимущество арендатору земельного участка в его использовании после окончания срока действия договора аренды (после 11.05.2015) и ограничивает возможность иных хозяйствующих субъектов получить земельный ресурс, необходимый для осуществления деятельности, конкурентным способом.

Из совокупного применения пункта 20 статьи 4 и пункта 1 части 4 статьи 19 указанных норм следует, что предоставление отдельным хозяйствующим субъектам имущества, иных объектов гражданских прав (в том числе земельных участков) по договорам аренды и иным договорам, предусматривающим переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, без проведения торгов (аукциона) является государственной или муниципальной преференцией.

Государственная или муниципальная преференция может быть предоставлена исключительно в целях, предусмотренных частью 1 статьи 19 Закона о защите конкуренции, и только с предварительного согласия в письменной форме антимонопольного органа (часть 3 статьи 19 Закона о защите конкуренции).

Таким образом, договор аренды земельного участка мог быть заключен (продлен) на новый срок только по результатам аукциона либо при условии получения согласия Приморского УФАС России на предоставление государственной преференции в установленном статьей 20 Закона о защите конкуренции порядке.

Между тем, договор аренды земельного участка заключен (продлен) на новый срок (на неопределенный срок) без проведения торгов (аукциона) и в нарушение порядка предоставления государственной преференции, установленного частями 1 и 3 статьи 19 и частью 1 статьи 20 Закона о защите конкуренции.

Согласно правовой позиции, отраженной в Определении Верховного Суда РФ от 17.01.2019 № 303-КГ18-22853 по делу № А51-5839/2018 непринятие Департаментом мер по истребованию земельного участка после окончания срока действия договора аренды и тем самым дальнейшее предоставление спорного земельного участка минуя процедуру проведения торгов, предусмотренную пунктом 3 статьи 39.6 Земельного кодекса, без наличия на то правовых оснований, свидетельствует о предоставлении хозяйствующему субъекту необоснованной преференции, создает для него конкурентные преимущества перед другими субъектами, то есть фактически является попыткой обойти требования специальной нормы земельного законодательства, регулирующей вопросы предоставления в аренду земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности.

В связи с этим непринятие Департаментом мер по истребованию земельного участка после окончания срока действия договора аренды и тем самым дальнейшее предоставление спорного земельного участка минуя процедуру проведения торгов, предусмотренную пунктом 3 статьи 39.6 Земельного кодекса, без наличия на то правовых оснований, свидетельствует о предоставлении хозяйствующему субъекту необоснованной преференции, создает для него конкурентные преимущества перед другими хозяйствующими субъектами.

В результате анализа состояния конкуренции на товарном рынке, проведенного в соответствии с Приказом ФАС России от 28 апреля 2010 года № 220, установлено, что продуктовые границы исследуемого товарного рынка - аренда земельных участков, находящихся в собственности или в ведении Приморского края, предназначенных для использования в целях размещения автостоянки (для оказания услуги автостоянки), географические границы товарного рынка определяются территорией города Владивостока Приморского края, временной интервал исследования – с 12.05.2015 до настоящего времени.

Непринятие Департаментом мер по возврату (истребованию) земельного участка после окончания срока действия договора аренды и тем самым дальнейшее предоставление спорного земельного участка минуя процедуру проведения торгов, предусмотренную пунктом 3 статьи 39.6 Земельного кодекса, в нарушение пункта 15 статьи 39.8 Земельного кодекса, требований главы 5 Закона о защите конкуренции без наличия на то правовых оснований, свидетельствует о предоставлении хозяйствующему субъекту ООО «Северное» необоснованной преференции, что создает для него конкурентные преимущества перед другими хозяйствующими субъектами в использовании земли с 12.05.2015 и ограничивает

возможность иных хозяйствующих субъектов получить земельный ресурс, необходимый для осуществления деятельности, конкурентным способом.

При указанных обстоятельствах Комиссия приходит к выводу о наличии факта нарушения Департаментом пункта 7 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившегося в непринятии Департаментом мер по возврату (истребованию) земельного участка после окончания срока действия договора аренды (после 11.05.2015) и тем самым дальнейшее предоставление спорного земельного участка, минуя процедуру проведения торгов, предусмотренную пунктом 3 статьи 39.6 Земельного кодекса, в нарушение пункта 15 статьи 39.8 Земельного кодекса, требований главы 5 Закона о защите конкуренции без наличия на то правовых оснований, в результате чего хозяйствующему субъекту ООО «Северное» предоставлена необоснованная преференция, создающая для него конкурентные преимущества перед другими хозяйствующими субъектами в использовании земли и ограничивающая возможность иных хозяйствующих субъектов получить земельный ресурс, необходимый для осуществления деятельности, конкурентным способом, что ограничило конкуренцию на товарном рынке аренды земельных участков, находящихся в собственности или в ведении Приморского края, предназначенных для использования в целях размещения автостоянки (для оказания услуги автостоянки) в географических границах г. Владивостока с 12.05.2015.

Согласно части 1 статьи 48 Закона о защите конкуренции Комиссия прекращает рассмотрение дела о нарушении антимонопольного законодательства в случае: 1) отсутствия нарушения антимонопольного законодательства в рассматриваемых комиссией действиях (бездействии); 2) ликвидации юридического лица - единственного ответчика по делу; 3) смерти физического лица - единственного ответчика по делу; 4) наличия вступившего в силу решения антимонопольного органа об установлении факта нарушения антимонопольного законодательства в отношении рассматриваемых комиссией действий (бездействий); 5) истечения срока давности, предусмотренного статьей 41.1 настоящего Федерального закона.

Комиссия не усматривает оснований для прекращения рассмотрения дела.

Подпунктом «в» пункта 3 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции предусмотрено, что антимонопольный орган выдает федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, обязательное для исполнения предписание о принятии мер по возврату имущества, иных объектов гражданских прав, переданных в качестве государственной или муниципальной преференции.

В связи с тем, что земельный участок не возвращен, арендатор ООО «Северное» продолжают пользоваться им, Комиссия считает необходимым выдать Департаменту обязательное для исполнения предписание о принятии в установленном законодательством порядке мер по возврату (истребованию) земельного участка.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать факт нарушения Департаментом земельных и имущественных отношений Приморского края (ОГРН 1072540005724, ИНН/КПП 2538111008/254001001, г. Владивосток, ул. Светланская, 22) пункта 7 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее-Закон о защите конкуренции), выразившегося в непринятии мер по возврату (истребованию) земельного участка после окончания срока (после 11.05.2015) действия договора от 03.07.2012 №03-Ю-15420 аренды земельного участка с кадастровым номером 25:28:030005:318, расположенного по адресу: ул. Поселковая 2-ая, д.3, г. Владивосток (далее - земельный участок) и тем самым дальнейшее предоставление спорного земельного участка, минуя процедуру проведения торгов, предусмотренную пунктом 3 статьи 39.6 Земельного кодекса РФ, в нарушение пункта 15 статьи 39.8 Земельного кодекса РФ и требований главы 5 Закона о защите конкуренции без наличия на то правовых оснований, в результате чего хозяйствующему субъекту ООО «Северное» предоставлена необоснованная преференция, создающая для него конкурентные преимущества перед другими хозяйствующими субъектами в использовании земли и ограничивающая возможность иных хозяйствующих субъектов получить земельный ресурс, необходимый для осуществления деятельности, конкурентным способом, что ограничило конкуренцию на товарном рынке аренды земельных участков, находящихся в собственности или в ведении Приморского края, предназначенных для использования в целях размещения автостоянки (для оказания услуги автостоянки) в географических границах г. Владивостока с 12.05.2015.

2. Оснований для прекращения рассмотрения дела, предусмотренных статьей 48 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», не имеется

3. Выдать Департаменту земельных и имущественных отношений предписание о принятии в установленном законодательством порядке мер по прекращению арендных отношений и возврату (истребованию) земельного участка в срок до 30 апреля 2019 года.

Председатель Комиссии

<...>

Члены Комиссии:

<...>

<...>

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия (изготовления в полном объеме) в арбитражный суд.