

РЕШЕНИЕ

по делу № 04-11/930 о нарушении антимонопольного законодательства

23 марта 2011 г.

г. Кострома

Резолютивная часть решения оглашена 21 марта 2011 г.

Решение изготовлено в полном объеме 23 марта 2011 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Костромской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – комиссия, Костромское УФАС России) в составе:

председатель комиссии: <...>

члены комиссии: <...>

в присутствии:

от заявителя ООО «Фирма МОМ» - <...>;

от ответчика Администрации города Костромы (далее – Администрация) – <...>

рассмотрев дело № 04-11/930 по признакам нарушения Администрацией (г. Кострома, ул. Советская, 1) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В Костромское УФАС России поступило из прокуратуры города Костромы заявление ООО «Фирма МОМ» от 28.12.2010 № <...> о нарушении антимонопольного законодательства при заключении договора от 29.04.2008 на аренду нежилого помещения (морга) между Комитетом по управлению городскими землями и муниципальным имуществом администрации города Костромы (далее – КУГЗиМИ) и МП г. Костромы «Ритуальные услуги и спецобслуживание» (далее – МП «РУС»). По мнению ООО «Фирма МОМ», при заключении указанного договора аренды были нарушены нормы антимонопольного законодательства, поскольку он был заключен без проведения торгов (конкурса или аукциона) на право заключения такого договора.

В ходе рассмотрения заявления ООО «Фирма МОМ» было установлено, что в

соответствии с постановлением главы города Костромы от 16.04.2008 № 590 «О предоставлении в аренду помещения по адресу: город Кострома, улица Советская, 77» Администрацией было предоставлено в аренду МП «РУС» помещение морга общей площадью 145 кв.м, расположенное по адресу: город Кострома, ул. Советская, 77, для оказания ритуальных услуг населению, на срок до 01.01.2009. Указанным постановлением также было поручено КУГЗиМИ заключить договор аренды на данное помещение и передать его арендатору по акту. Согласно указанному постановлению главы города Костромы, основанием для передачи в аренду упомянутого помещения послужили обращение директора МП «РУС» от 13.12.2007 № 01-4/297 и ходатайство главного врача МУЗ г. Костромы «Первая городская больница» (далее – МУЗ «ПГБ») от 17.12.2007 № 1459.

Постановлением главы города Костромы от 09.06.2008 № 1011 в постановление главы города Костромы от 16.04.2008 № 590 были внесены изменения, а именно:

- в названии постановления слово «помещения» заменено словами «нежилого строения»;
- в пункте 1 слова «помещение морга общей площадью 145 кв.м, расположенное по адресу: город Кострома, улица Советская, 77» заменено словами «нежилое строение общей площадью 141,4 кв.м, расположенное по адресу: город Кострома, улица Советская, 77 (литер М)»;
- в пункте 2.2 слово «помещения» заменено словами «нежилое строение».

Основанием для внесения изменений в постановление главы города Костромы от 16.04.2008 № 590 явилась справка Костромского городского филиала ГП КО «Костромаоблтехинвентаризация» от 13.02.2008 № 835/Г-25.

Во исполнение постановления главы города Костромы от 16.04.2008 № 590 был заключен договор аренды муниципального имущества от 29.04.2008 № <...> между КУГЗиМИ и МП «РУС» на срок с 29.04.2008 по 01.01.2009. Согласно пункту 1.1 данного договора, Арендодатель (КУГЗиМИ) сдает, а Арендатор (МП «РУС») принимает в аренду нежилое строение общей площадью 141,4 кв.м, расположенное по адресу: город Кострома, улица Советская, 77, для оказания ритуальных услуг населению. При этом пунктом 5.6 указанного договора предусмотрено, что если Арендатор продолжает пользоваться помещением после истечения срока договора при отсутствии возражений со стороны Арендодателя, договор считается возобновленным на неопределенный срок. В этом случае каждая из сторон вправе в любое время отказаться от договора, предупредив об этом другую сторону за один месяц.

Поскольку действия КУГЗиМИ по заключению вышеуказанного договора аренды на срок с 29.04.2008 по 01.01.2009 были обусловлены необходимостью исполнения постановления главы города Костромы от 16.04.2008 № 590 и совершены во исполнение данного постановления, Костромское УФАС России в ходе рассмотрения заявления ООО «Фирма МОМ» от 28.12.2010 № 107 не усмотрел в указанных действиях КУГЗиМИ признаков нарушения антимонопольного законодательства.

Вместе с тем, Костромское УФАС России усмотрело признаки нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции (в редакции, действовавшей по состоянию

на 16.04.2008) в действиях Администрации города Костромы в связи с принятием постановления от 16.04.2008 № 590, поскольку данным постановлением муниципальное имущество – вышеуказанное нежилое строение (морг) – было передано в аренду конкретному хозяйствующему субъекту (МП «РУС») без проведения публичных процедур. В связи с этим, Костромским УФАС России было возбуждено настоящее дело о нарушении антимонопольного законодательства.

В соответствии с постановлением главы города Костромы от 09.06.2006 № 1636 и приложением к нему, Администрацией закреплено за МУЗ «ПГБ» на праве оперативного управления муниципальное имущество, в том числе здание морга по ул. Советская, 77.

Письмом от 13.12.2007 № 01-4/297 МП «РУС» обратилось в КУГЗиМИ с просьбой о заключении с ним договора аренды помещения морга, закрепленного на праве оперативного управления за МУЗ «ПГБ».

МУЗ «ПГБ» обратилось в КУГЗиМИ с ходатайством от 17.12.2007 № 1459 о заключении договора аренды помещения морга с МП «РУС».

В ходе рассмотрения дела Администрация пояснила, что согласно статье 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закона № 131-ФЗ), к вопросам местного значения городского округа отнесено владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности городского округа. Основные принципы, порядок и единые на территории города Костромы правила учета и предоставления муниципального имущества в аренду и безвозмездное пользование на момент принятия постановления главы города Костромы от 16.04.2008 № 590 были определены Положением о порядке предоставления в пользование имущества, находящегося в муниципальной собственности города Костромы, утвержденным решением Думы города Костромы от 09.07.1998 № 179, согласно пунктам 1.3, 1.8.1, 2.1.6 которого и было принято постановление главы города Костромы от 16.04.2008 № 590. При этом Закон о защите конкуренции (в редакции, действовавшей на момент принятия постановления главы города Костромы от 16.04.2008 № 590) не регламентировал порядок заключения договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении муниципального имущества. В связи с изложенным, по мнению Администрации, при принятии постановления главы города Костромы от 16.04.2008 № 590 не было нарушено норм действовавшего на дату его принятия законодательства о защите конкуренции.

В заседании Комиссии представитель Администрации также пояснил, что предоставление муниципального имущества в аренду не является муниципальной помощью, поскольку договор аренды является возмездным договором. Кроме того, Администрацией отмечено, что своими действиями она не ограничивала конкуренцию, поскольку каких-либо заявлений от иных хозяйствующих субъектов, чем МП «РУС», о предоставлении в аренду рассматриваемого муниципального имущества не поступало. Следовательно, в данном случае не установлено нарушений прав конкретных хозяйствующих субъектов в результате действий Администрации.

Частью 3 статьи 17.1 Закона о защите конкуренции предусмотрено, что заключение договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, иных договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, закрепленного на праве оперативного управления за государственными или муниципальными учреждениями, может быть осуществлено только по результатам проведения конкурсов или аукционов на право заключения этих договоров.

Вместе с тем, на момент принятия постановления главы города Костромы от 16.04.2008 № 590 статья 17.1 не содержалась в Законе о защите конкуренции. Указанная статья была включена в Закон о защите конкуренции в связи с принятием Федерального закона от 30.06.2008 № 108-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» и вступила в силу с 02.07.2008.

Комиссия считает, что, несмотря на отсутствие в Законе о защите конкуренции на момент принятия постановления главы города Костромы от 16.04.2008 № 590 порядка заключения договоров аренды в отношении муниципального имущества, Администрация не вправе была передавать муниципальное имущество в аренду конкретному хозяйствующему субъекту (тем самым предоставлять ему необоснованное преимущество) без проведения публичных процедур.

Согласно пункту 3 части 1 статьи 16 Закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения городского округа относится владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности городского округа.

В соответствии с частью 1 статьи 51 Закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Органы местного самоуправления вправе передавать муниципальное имущество во временное или в постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти Российской Федерации (органам государственной власти субъекта Российской Федерации) и органам местного самоуправления иных муниципальных образований, отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами (часть 2 статьи 51 Закона № 131-ФЗ).

Вместе с тем, Гражданским кодексом Российской Федерации (далее – ГК РФ) установлено ограничение собственника по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества действия, если эти действия нарушают права и охраняемые законом интересы других лиц.

Согласно части 2 статьи 209 ГК РФ собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц, в том числе отчуждать свое имущество в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения имуществом, отдавать имущество в залог

и обременять его другими способами, распоряжаться им иным образом.

В то же время, частью 3 статьи 212 ГК РФ предусмотрено, что законом могут устанавливаться особенности приобретения и прекращения прав владения, пользования и распоряжения имуществом, в том числе находящимся в муниципальной собственности.

Таким образом, совершение любых сделок с имуществом, в том числе, передача данного имущества в пользование хозяйствующим субъектам, должно производиться с соблюдением требований действующего законодательства, которое включает в себя и антимонопольное законодательство.

Довод Администрации об отсутствии в ее действиях нарушения антимонопольного законодательства в связи с отсутствием у нее на момент принятия постановления главы города Костромы от 16.04.2008 № 590 обязанности по проведению торгов (конкурсов или аукционов) на право аренды муниципального имущества Комиссия отклоняет по следующим основаниям.

На основании части 1 статьи 8 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации гарантируется поддержка конкуренции.

Данная конституционная гарантия реализована в законодательстве о конкуренции.

В соответствии с частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции (в редакции, действовавшей на момент принятия постановления главы города Костромы от 16.04.2008 № 590) органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещалось 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). При этом перечень указанных действий (бездействия) не являлся исчерпывающим.

Предусмотренные исключения в отношении муниципального имущества установлены статьей 19 Закона о защите конкуренции, на основании которой (в редакции, действовавшей на момент принятия постановления главы города Костромы от 16.04.2008 № 590) в соответствии с полномочиями органов местного самоуправления муниципальная помощь может предоставляться в целях:

- обеспечения жизнедеятельности населения в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;
- проведения фундаментальных научных исследований;
- защиты окружающей среды;
- развития культуры и сохранения культурного наследия;
- производства сельскохозяйственной продукции;
- поддержки субъектов малого предпринимательства, осуществляющих

приоритетные виды деятельности;

- социального обслуживания населения;

- социальной поддержки безработных граждан и содействия занятости населения.

На момент принятия постановления главы города Костромы от 16.04.2008 № 590 данный перечень являлся закрытым, возможности его расширительного толкования не усматривалось. При этом статьей 20 Закона о защите конкуренции определен порядок предоставления муниципальной помощи.

Муниципальной помощью является предоставление органами местного самоуправления преимущества, которое обеспечивает отдельным хозяйствующим субъектам по сравнению с другими участниками рынка (потенциальными участниками рынка) более выгодные условия деятельности на соответствующем товарном рынке, путем передачи имущества и (или) иных объектов гражданских прав, прав доступа к информации в приоритетном порядке (пункт 20 статьи 4 Закона о защите конкуренции в редакции, действовавшей на момент принятия постановления главы города Костромы от 16.04.2008 № 590).

В соответствии со статьей 606 ГК РФ по договору аренды арендодатель обязуется предоставить арендатору имущество за плату во временное владение и пользование или во временное пользование.

Следовательно, Администрация, передав в соответствии с постановлением главы города Костромы от 16.04.2008 № 590 муниципальное имущество хозяйствующему субъекту (МП «РУС»), предоставило ему преимущество по сравнению с другими хозяйствующими субъектами (в том числе ООО «Фирма МОМ») путем передачи имущества. В связи с этим, Комиссия отклоняет довод Администрации о том, что предоставление муниципального имущества в аренду не является муниципальной помощью.

Согласно статье 20 Закона о защите конкуренции (в редакции, действовавшей на момент принятия постановления главы города Костромы от 16.04.2008 № 590), муниципальная помощь предоставляется с предварительного согласия в письменной форме антимонопольного органа.

Следовательно, предоставление муниципального имущества в аренду без проведения торгов или без согласия антимонопольного органа является нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, а поэтому запрещено.

Предоставление запрещенной муниципальной помощи, являющееся необоснованным предоставлением преимуществ отдельному хозяйствующему субъекту, путем передачи имущества в приоритетном порядке, имеет своим прямым результатом ограничение конкуренции.

Пунктом 1 части 2 статьи 19 Закона о защите конкуренции (в редакции, действовавшей на момент принятия постановления главы города Костромы от 16.04.2008 № 590) установлено, что не является муниципальной помощью предоставление преимущества отдельному лицу, в том числе по результатам торгов.

Часть 2 статьи 209 ГК РФ предоставляет собственнику право совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону.

Системный анализ приведенных норм права в совокупности со статьей 447 ГК РФ о возможности заключения договора на торгах свидетельствует об установленном законодательством о конкуренции запрете органам местного самоуправления передавать муниципальное имущество отдельным хозяйствующим субъектам без проведения торгов либо без осуществления иных публичных процедур, при соблюдении которых иные потенциальные участники рынка имеют равную возможность реализовать право на получение такого имущества.

Несоблюдение такого запрета, а равно несоблюдение целей и порядка предоставления муниципальной помощи приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, при этом установление факта нарушения конкуренции либо признаков конкретных запрещенных действий органа местного самоуправления, исходя из содержания части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, не требуется. Из буквального толкования части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции следует, что органам местного самоуправления запрещается принимать не только акт, совершать действия, которые в безусловном порядке приводят к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, но и те из них, которые могут привести к таким последствиям.

Комиссия также отмечает, что статьей 17.1 Закона о защите конкуренции не введен новый порядок передачи государственного или муниципального имущества, а лишь регулируются особенности данной процедуры.

В 2009 году Костромским УФАС России рассматривалось дело № 04-31/789 о нарушении антимонопольного законодательства в отношении КУГЗиМИ по признакам нарушения статьи 17.1 Закона о защите конкуренции (прекращено в связи с отсутствием нарушения антимонопольного законодательства в действиях КУГЗиМИ). Согласно пояснений КУГЗиМИ по указанному делу (исх. № 2429 от 23.04.2009), по истечении срока действия договора аренды от 29.04.2008 № <...> (а именно после 01.01.2009) арендатор (МП «РУС») продолжал пользоваться имуществом при отсутствии возражений со стороны арендодателя. В связи с чем, КУГЗиМИ посчитал указанный договор в силу части 2 статьи 621 ГК РФ возобновленным на тех же условиях на неопределенный срок.

В ходе рассмотрения настоящего дела сведений о расторжении договора аренды от 29.04.2008 № <...> между КУГЗиМИ и МП «РУС» не представлено. Следовательно, в настоящее время арендатор (МП «РУС») продолжает пользоваться незаконно предоставленным ему в аренду муниципальным имуществом (нежилым строением по адресу: г. Кострома, ул. Советская, 77, литер М).

Таким образом, Комиссия приходит к выводу о нарушении Администрацией части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции (в редакции, действовавшей на момент принятия постановления главы города Костромы от 16.04.2008 № 590), что выразилось в принятии постановления главы города Костромы от 16.04.2008 № 590 о передаче в аренду МП «РУС» муниципального имущества (нежилого строения по адресу: г. Кострома, ул. Советская, 77, литер М) без проведения публичных процедур и могло привести к ограничению конкуренции в связи с необоснованным

предоставлением преимущества отдельному хозяйствующему субъекту.

В соответствии с подпунктом «в» пункта 3 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции, антимонопольный орган вправе выдавать органам местного самоуправления обязательные для исполнения предписания о прекращении нарушений антимонопольного законодательства, в том числе о принятии мер по возврату имущества, иных объектов гражданских прав, переданных в качестве муниципальной преференции.

На момент совершения Администрацией вышеуказанного нарушения антимонопольного законодательства (16.04.2008) Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях не была предусмотрена административная ответственность должностных лиц органов местного самоуправления за совершение действий, которые недопустимы в соответствии с антимонопольным [ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ](#) Российской Федерации и приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

Учитывая вышеизложенное, 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 Администрацию нарушившей часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, что выразилось в принятии постановления главы города Костромы от 16.04.2008 № 590 о передаче в аренду МП «РУС» муниципального имущества (нежилого строения по адресу: г. Кострома, ул. Советская, 77, литер М) без проведения публичных процедур и могло привести к ограничению конкуренции в связи с необоснованным предоставлением преимущества отдельному хозяйствующему субъекту.

2. Выдать Администрации предписание о принятии мер по возврату указанного муниципального имущества, а именно: о направлении в адрес МП «РУС» предложения о расторжении договора аренды от 29.04.2008 № <...>.

Председатель Комиссии

<...>

Члены Комиссии:

<...>