

РЕШЕНИЕ по делу № 07/73-19

по результатам рассмотрения жалобы ООО «Миндальная роща» (вх. № 1232/09 от 19.04.2019) на действия организатора торгов – Управление имущественных отношений Администрации города Алушты Республики Крым

Резолютивная часть объявлена 26.04.2019

Решение в полном объеме изготовлено 30.04.2019

г. Симферополь

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Крым и городу Севастополю (далее - Крымское УФАС России, антимонопольный орган) по рассмотрению жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров в составе:

Председатель Комиссии – начальник отдела контроля рекламы и органов власти Крымского УФАС России К***;

члены комиссии: Д*** - главный специалист-эксперт отдела контроля рекламы и органов власти Крымского УФАС России, К*** – специалист-эксперт отдела контроля рекламы и органов власти Крымского УФАС России,

рассмотрев жалобу Общества с ограниченной ответственностью «Миндальная роща» (далее – Заявитель, ООО «Миндальная роща») (вх. № 1232/09 от 19.04.2019) на действия Организатора торгов – Управления имущественных отношений Администрации города Алушты Республики Крым (далее - Организатор торгов) при проведении открытого конкурса № 31-2019 на право заключения договора аренды имущества муниципального образования городской округ Алушта Республики Крым, находящегося в казне муниципального образования городской округ Алушта Республики Крым по лоту № 1 - противооползневые и берегоукрепительные сооружения г. Алушты на участке от очистных сооружений до Черновских камней, месторасположение: Республика Крым, г. Алушта, на участке от очистных сооружений до Черновских камней, с кадастровым номером 90:00:000000:201 (извещение - №290319/10198509/01),

в присутствии представителей Заявителя - А*** (доверенность № б/н от 25.04.2019), К*** (доверенность № б/н от 25.04.2019),

в присутствии представителей Организатора торгов – М*** (доверенность № 537/02.18 от 06.03.2019), Ф*** (доверенность № 538/02.18 от 06.03.2019),

в соответствии со ст. 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В Крымское УФАС России 19.04.2019 поступила жалоба ООО «Миндальная роща» (вх. № 1232/09) на действия организатора торгов – Управления имущественных отношений Администрации города Алушты Республики Крым (далее - Организатор торгов) при проведении открытого конкурса № 31-2019 на право заключения договора аренды имущества муниципального образования городской округ Алушта Республики Крым, находящегося в казне муниципального образования городской округ Алушта Республики Крым по лоту № 1 -

противооползневые и берегоукрепительные сооружения г. Алушты на участке от очистных сооружений до Черновских камней, месторасположение: Республика Крым, г. Алушта, на участке от очистных сооружений до Черновских камней, с кадастровым номером 90:00:000000:201 (извещение - №290319/10198509/01).

Согласно доводам жалобы, в конкурсной документации организатором торгов не приведено точных обоснований, что объект торгов является гидротехническим сооружением (далее – ГТС), а также то, что объект не может быть передан в аренду, не имеет документально подтвержденного статуса.

Представители Организатора торгов с доводами указанными в жалобе Заявителя не согласились, пояснив, что конкурсная документация была разработана в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, с Федеральным законом от 21.07.1997 № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» (далее – Федеральный закон № 117-ФЗ), Законом о защите конкуренции, Постановлением Правительства Российской Федерации от 02.11.2013 № 986 «О классификации гидротехнических сооружений», Правилами проведения конкурсов или аукционов на право заключения договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, утвержденными Приказом Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации от 10.02.2010 № 67 (далее – Приказ № 67), Приказом Минфина России от 31.12.2016 № 258н «Об утверждении федерального стандарта бухгалтерского учета для организаций государственного сектора «Аренда», СНиП 2.06.01-86 «Гидротехнические сооружения».

В ходе рассмотрения жалобы и изучения представленных документов и пояснений, Комиссией Крымского УФАС России установлено следующее.

Организатором торгов 29.03.2019 на официальном сайте www.torgi.gov.ru опубликовано извещение о проведении открытого конкурса № 31-2019 на право заключения договора аренды имущества муниципального образования городской округ Алушта Республики Крым, находящегося в казне муниципального образования городской округ Алушта Республики Крым по лоту № 1 - Противооползневые и берегоукрепительные сооружения г. Алушты на участке от очистных сооружений до Черновских камней, расположенного по адресу: Республика Крым, город Алушта, на участке от очистных сооружений до Черновских камней, с кадастровым номером 90:00:000000:201 (извещение - № 290319/10198509/01).

Дата начала срока подачи заявок: 30.03.2019. Дата окончания подачи заявок: 30.04.2019 в 10:00 час. Дата и время вскрытия конвертов: 30.04.2019 в 10:30 час. Дата рассмотрения заявок: 02.05.2019 в 10:00 час. Дата подведения итогов конкурса: 06.05.2019.

Предмет торгов по Лоту № 1: право заключения договора аренды имущества муниципального образования городской округ Алушта Республики Крым, находящегося в казне муниципального образования городской округ Алушта Республики Крым - противооползневые и берегоукрепительные сооружения г. Алушты на участке от очистных сооружений до Черновских камней, расположенного по адресу: Республика Крым, город Алушта, на участке от очистных сооружений до Черновских камней, с кадастровым номером 90:00:000000:201.

Целевое назначение: защита берега от размыва и обрушения, обеспечение использования прибрежной зоны на участках территории береговой полосы и городской набережной, в том числе благоустройство и функциональная организация пляжной территории (карта пляжа № 102), коммерческое использование.

Основанием для проведения торгов являлось постановление администрации города Алушты от 14 декабря 2018 года № 2571 «О передаче имущества в аренду путем проведения торгов». Срок действия договора аренды: 10 лет.

В ходе рассмотрения жалобы Комиссией Крымского УФАС России установлено следующее.

Конкурсная документация по проведению открытого конкурса № 31-2019 на право заключения договора аренды имущества муниципального образования городской округ Алушта Республики Крым, находящегося в казне муниципального образования городской округ Алушта Республики Крым утверждена приказом начальника Управления имущественных отношений Администрации города Алушты и размещена на официальном сайте www.torgi.gov.ru 29.03.2019.

В отношении довода об отсутствии конкретных сведений, что объект аренды является ГТС, Крымским УФАС России установлено следующее.

В приложении к постановлению Администрации города Алушты Республики Крым от 14.12.2018 № 2571 «О передаче имущества в аренду путем проведения торгов», являющегося приложением к конкурсной документации (Приложение № 9) содержится перечень недвижимого муниципального имущества (ГТС).

Дополнительно Организатор торгов в ходе заседания Комиссии Крымского УФАС России предоставил копию разъяснения положений конкурсной документации по конкурсу № 31-2019, предоставленного по запросу Заявителя (исх. № 788/02.18 от 05.04.2019). В соответствии с вышеуказанными разъяснениями указано следующее.

Согласно Приложению А «Постоянные гидротехнические сооружения» к Своду правил 5/8.13320.2012 «Гидротехнические сооружения. Основные положения. Актуализированная редакция СНиП 33-01-2003» к основным ГТС относятся: плотины, устои и подпорные стены, входящие в состав напорного фронта, дамбы, обвалования, берегоукрепительные (внепортовые), регуляционные и оградительные сооружения.

Кроме того, в разъяснениях указано, что сведения об объекте, передаваемом в аренду, внесены в Российский Регистр ГТС за № 222350000721500 с датой внесения сведений 30.12.2014.

Согласно ст. 7 Федерального закона № 117-ФЗ сведения о ГТС вносятся в Российский регистр гидротехнических сооружений (далее - Регистр) и (или) обновляются в Регистре после утверждения федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными на проведение федерального государственного надзора в области безопасности ГТС, декларации безопасности ГТС.

Таким образом, на основании предоставленной информации, антимонопольный орган приходит к выводу, что Заявитель владел конкретной информацией об отнесении объекта торгов к ГТС. Довод Заявителя не находит своего подтверждения.

В отношении довода о невозможности передачи в аренду объекта, так как он не имеет документально подтвержденного статуса, Крымским УФАС России установлено следующее.

Согласно ст. 3 Федерального закона № 117-ФЗ гидротехнические сооружения – это плотины, здания гидроэлектростанций, водосбросные, водоспускные и водовыпускные сооружения, туннели, каналы, насосные станции, судоходные шлюзы, судоподъемники; сооружения, предназначенные для защиты от наводнений, разрушений берегов и dna водохранилищ, рек; сооружения (дамбы), ограждающие хранилища жидких отходов промышленных и сельскохозяйственных организаций; устройства от размывов на каналах, а также другие сооружения, здания, устройства и иные объекты, предназначенные для использования водных ресурсов и предотвращения негативного воздействия вод и жидких отходов, за исключением

объектов централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, предусмотренных Федеральным законом от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении».

Комиссией Крымского УФАС России при рассмотрении первого довода данной жалобы установлено, что имущество, сдаваемое в аренду - противооползневые и берегоукрепительные сооружения г. Алушты на участке от очистных сооружений до Черновских камней, расположенного по адресу: Республика Крым, город Алушта, на участке от очистных сооружений до Черновских камней, с кадастровым номером 90:00:000000:201, имеют статус ГТС.

Комиссией Крымского УФАС России признано, что довод Заявителя не находит своего подтверждения.

На основании вышеизложенного, Комиссией Крымского УФАС России, жалоба по доводам Заявителя признана необоснованной.

Вместе с тем, согласно ч. 17 ст. 18.1 Закона о защите конкуренции при рассмотрении жалобы по существу Комиссия антимонопольного органа рассматривает обжалуемые акты и (или) действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии, уполномоченного органа и (или) организации, осуществляющей эксплуатацию сетей. В случае если в ходе рассмотрения жалобы комиссией антимонопольного органа установлены иные нарушения в актах и (или) действиях (бездействии) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии, уполномоченного органа и (или) организации, осуществляющей эксплуатацию сетей, комиссия антимонопольного органа принимает решение с учетом всех выявленных нарушений.

При рассмотрении жалобы Заявителя Комиссией Крымского УФАС России установлено, что в п. 1.2 раздела 1 проекта Договора, являющегося неотъемлемой частью конкурсной документации, указано, что имущество передается в аренду с целью содержания и эксплуатации берегоукрепительного сооружения; обеспечения соблюдения обязательных требований при эксплуатации, реконструкции гидротехнических сооружений, а также их техническое обслуживание, эксплуатационный контроль и текущий ремонт; организацию пляжного отдыха и осуществление мероприятий по благоустройству пляжных территорий.

Согласно судебной практике (Постановление Конституционного суда от 23.01.2007 № 1-П) при анализе положений договора следует исходить из фактических отношений, регулируемых договором, а не его названия. В соответствии с условиями предлагаемого к заключению договора осуществляется обустройство пляжной территории (п. 5.1 проекта Договора), а также проведение мероприятий по содержанию ГТС, предусмотренных Федеральным законом № 117-ФЗ.

Комиссия Крымского УФАС России считает очевидным, что основной целью заключения договора у принимающей стороны является, прежде всего, организация пляжного отдыха для извлечения прибыли.

Противооползневое и берегоукрепительное сооружение используется исключительно в целях берегозащиты, что является фактическим улучшением земельного участка и не является самостоятельным объектом в силу функционального использования.

Согласно ст. 135 ГК РФ вещь, предназначенная для обслуживания другой главной вещи и связанная с ним общим назначением, следует судьбе главной вещи, если договором не предусмотрено иное.

В соответствии со ст. 3 Федерального закона № 117-ФЗ территория ГТС - земельный участок и (или) акватория в границах, устанавливаемых в соответствии с земельным законодательством и водным законодательством.

Берегоукрепительные сооружения предназначены для укрепления берега от его размыва и обрушения, поэтому являются неотъемлемой частью земельного участка и должны следовать судьбе земельного участка (ст. 135 ГК РФ).

В соответствии с п. 10 ч. 5 ст. 27 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ) земельные участки под ГТС ограничиваются в обороте.

Согласно п. 11 ч. 8 ст. 39.11 ЗК РФ земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности не может быть предметом аукциона, если земельный участок ограничен в обороте, за исключением случая проведения аукциона на право заключения договора аренды земельного участка.

В совокупности анализа норм ст. 39.11 ЗК РФ следует, что ограниченные в обороте земельные участки с находящимися на них ГТС могут быть представлены только по результатам аукциона, а не конкурса.

Согласно ст. 652 ГК РФ по договору аренды арендатору одновременно с передачей прав владения и пользования сооружением передаются права на земельный участок, занятый такой недвижимостью. То есть в результате проведения конкурса, а не аукциона, как это предусмотрено ст. 39.11 ЗК РФ, у лица, заключившего договор аренды на часть берегоукрепительных сооружений, ГТС в рассматриваемом договоре, возникает право аренды земельного участка, ограниченного в обороте.

Согласно ст. 606 ГК РФ по договору аренды арендодатель обязуется предоставить арендатору (нанимателю) имущество за плату во временное владение и пользование или во временное пользование.

Под владением обычно понимается фактически и юридически обеспеченная возможность иметь у себя данное имущество, осуществлять хозяйственное господство над вещью, закрепленность вещей за индивидами и коллективами.

Наряду с владением для эксплуатации ГТС необходима реализация правомочия пользования. Пользование представляет собой фактически и юридически обеспеченную возможность извлечения из вещи полезных свойств в процессе ее личного или производственного потребления.

Толковый словарь С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой определяет термин «эксплуатация» как использование природных богатств, средств производства, транспорта, зданий (эксплуатация недр земли, эксплуатация машин). Из данного определения можно сделать вывод о том, что эксплуатация предполагает активные действия субъекта по использованию объекта эксплуатации.

Организация должна содержать ГТС на балансе, при этом иметь возможность эксплуатировать ее. Для определения возможности эксплуатации ГТС необходимо определить правомочия владения, пользования, распоряжения указанным объектом.

Кроме того, пользование ГТС предполагает строгое соблюдение эксплуатирующей организацией экологических требований, исключающих или существенно снижающих опасность для жизни, здоровья людей, имущества и окружающей среды.

Согласно ст. 9 Федерального закона № 117-ФЗ собственник ГТС и (или) эксплуатирующая организация обязаны в том числе:

-обеспечивать контроль (мониторинг) за показателями состояния ГТС, природных и

техногенных воздействий и на основании полученных данных осуществлять оценку безопасности ГТС;

-развивать системы контроля за состоянием ГТС;

-обеспечивать проведение регулярных обследований ГТС;

-организовывать эксплуатацию ГТС в соответствии с разработанными и согласованными с федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными на проведение федерального государственного надзора в области безопасности ГТС;

-финансировать мероприятия по эксплуатации ГТС, обеспечению его безопасности, а также работы по предотвращению и ликвидации последствий аварий ГТС;

-обеспечивать проведение аттестации работников по вопросам безопасности ГТС в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

Собственник ГТС и (или) эксплуатирующая организация несет ответственность за безопасность ГТС.

Эксплуатировать ГТС может как его собственник, осуществляющий в отношении объекта все три правомочия (владение, пользование и распоряжение), так и другие титульные владельцы, которые получили рассматриваемое имущество на законных правах (праве хозяйственного ведения и оперативного управления, праве аренды и др.) и осуществляют указанную триаду правомочий в ограниченном объеме.

В соответствии с п. 1.2 проекта Договора аренды целью передачи ГТС в аренду является содержание и эксплуатация берегоукрепительного сооружения; обеспечение соблюдения обязательных требований при эксплуатации, реконструкция ГТС, а также их техническое обслуживание, эксплуатационный контроль и текущий ремонт; организация пляжного отдыха и осуществление мероприятий по благоустройству пляжных территорий.

Согласно п. 5.1 проекта договора Арендатор обязуется использовать арендованное имущество в соответствии с его назначением и условиями настоящего Договора.

Таким образом, данный договор аренды имеет различный предмет, и при заключении договора аренды возникают новые правоотношения, которые должны соответствовать обязательным для сторон правилам, установленным законом и иными правовыми актами (императивным нормам), действующим в момент его заключения (ч.1 ст. 422 ГК РФ).

Согласно ч. 1 ст. 422 ГК РФ договор должен соответствовать обязательным для сторон правилам, установленным законом и иными правовыми актами (императивным нормам), действующим в момент его заключения.

По мнению антимонопольного органа, действие положений Федерального закона № 117-ФЗ не применимы к данным торгам, так как предметом торгов по конкурсу является право на заключение договора аренды в соответствии с Приказом № 67, а не право на оказание услуг по эксплуатации и техническому обслуживанию ГТС и не выбор эксплуатирующей организации.

Также Комиссией Крымского УФАС России установлено, что в соответствии с п. 1.16 конкурсной документации участник, признанный победителем конкурса выступает эксплуатирующей организацией и принимает на баланс недвижимое имущество (Приложение № 11 конкурсной документации), являющееся объектом открытого конкурса.

Таким образом, при признании участника победителем конкурса и подписании договора

аренды данное имущество будет передано ему на баланс для осуществления пользования, содержания и эксплуатации ГТС, а также для организации пляжного отдыха.

Согласно п. 1 Приказа №67 установленный порядок организации и проведения конкурсов или аукционов на право заключения договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав в отношении государственного или муниципального имущества разработан в целях обеспечения единства экономического пространства на территории Российской Федерации, расширения возможностей для получения физическими и юридическими лицами прав в отношении государственного или муниципального имущества.

Согласно п. 17 Приказа № 67 участником конкурсов или аукционов может быть любое юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения, а также места происхождения капитала или любое физическое лицо, в том числе индивидуальный предприниматель, претендующее на заключение договора.

Исходя из толкования норм Федерального закон № 117-ФЗ эксплуатировать ГТС могут только государственные или муниципальные унитарные предприятия либо организации любой другой организационно-правовой формы, но не физические лица.

Согласно сведениям Крымского управления Ростехнадзора эксплуатация ГТС физическими лицами законодательством не предусмотрена (письмо № 05/1785 от 27.13.2019). В соответствии с действующим законодательством эксплуатация ГТС возложена на юридические лица и индивидуальных предпринимателей, которые должны содержать ГТС на своем балансе и при этом иметь возможность эксплуатировать его.

Таким образом, Организатор торгов, при проведении конкурса в рамках Приказа № 67, включая в конкурсную документацию требования Федерального закона № 117-ФЗ, ограничивает возможность эксплуатации ГТС физическими лицами.

Руководствуясь письмом ФАС России от 23.04.2014 № АЦ/16109/14 в случае, если доводы, изложенные в жалобе, не подтвердились, но комиссия антимонопольного органа установила иные не являющиеся предметом обжалования нарушения, то жалобу необходимо признавать необоснованной, о выявленном нарушении необходимо указывать в мотивировочной и в резолютивной части решения и, в случае необходимости, выдавать соответствующие предписания.

Таким образом, Комиссия Крымского УФАС России, выслушав доводы и доказательства сторон, исследовав все имеющиеся материалы дела, руководствуясь нормами действующего законодательства Российской Федерации, приходит к выводу, что в действиях Организатора торгов – Управления имущественных отношений Администрации города Алушты Республики Крым при проведении открытого конкурса № 31-2019 на право заключения договора аренды имущества муниципального образования городской округ Алушта Республики Крым, находящегося в казне муниципального образования городской округ Алушта Республики Крым по лоту № 1, допущены нарушения норм действующего законодательства Российской Федерации.

На основании изложенного и в соответствии с ч. 20 ст. 18.1, п. 3.1 ч. 1 ст. 23 Закона о защите конкуренции, Комиссия Крымского УФАС России,

Р Е Ш И Л А:

1. Признать жалобу ООО «Миндальная роща» (вх. № 1232/09 от 19.04.2019) на действия Организатора торгов – Управления имущественных отношений Администрации города Алушты Республики Крым при проведении открытого конкурса № 31-2019 на право заключения договора аренды имущества муниципального образования городской округ Алушта Республики Крым, находящегося в казне муниципального образования городской округ Алушта Республики Крым по лоту № 1 - противооползневые и берегоукрепительные сооружения г. Алушты на участке от очистных сооружений до Черновских камней, месторасположение: Республика Крым, г. Алушта, на участке от очистных сооружений до Черновских камней, с кадастровым номером 90:00:000000:201 (извещение - № 290319/10198509/01), необоснованной.

2. Признать в действиях Организатора торгов – Управления имущественных отношений Администрации города Алушты Республики Крым при проведении открытого конкурса № 31-2019 на право заключения договора аренды имущества муниципального образования городской округ Алушта Республики Крым, находящегося в казне муниципального образования городской округ Алушта Республики Крым по лоту № 1 - противооползневые и берегоукрепительные сооружения г. Алушты на участке от очистных сооружений до Черновских камней, месторасположение: Республика Крым, г. Алушта, на участке от очистных сооружений до Черновских камней, с кадастровым номером 90:00:000000:201 (извещение - № 290319/10198509/01), нарушение ст. 422 ГК РФ, Федерального закона № 117-ФЗ, Приказа № 67.

3. Выдать Организатору торгов - Управлению имущественных отношений Администрации города Алушты Республики Крым обязательное к исполнению предписание об устранении выявленных нарушений.

4. Передать материалы дела уполномоченному должностному лицу Крымского УФАС России для решения вопроса о возбуждении административного производства.

5. Снять ограничения наложенные уведомлением исх. № 07/634 от 23.04.2019.

Решение комиссии антимонопольного органа может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев со дня принятия решения.

Председатель Комиссии

Члены Комиссии