

В адрес Управления Федеральной антимонопольной службы по Сахалинской области (далее – Сахалинское УФАС России) 19.04.2015 (вх. № 2101) из прокуратуры г. Южно-Сахалинска поступил материал проверки по заявлениям хозяйствующих субъектов ИП Кононова А.М. и ООО «ЖЭУ-2» в отношении ООО «ЭкоСити», занимающегося эксплуатацией городской свалки и самостоятельно устанавливающего стоимость и объемы мусора от населения, ввозимого на территорию свалки, не принимая во внимание технические характеристики транспортного средства.

В ходе проведения проверки по поступившим материалам, антимонопольным органом запрашивалась информация в Администрацию МО ГО «город Южно-Сахалинск», в ходе изучения которой, был выявлен факт нарушения последними требований ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Приказом № 446 от 20.07.2015 Сахалинским УФАС России по указанному факту было возбуждено дело о нарушении антимонопольного законодательства в отношении Департамента городского хозяйства Администрации города Южно-Сахалинска

В ходе рассмотрения дела установлено, что на территории города Южно-Сахалинска основной объем твердых отходов производства и потребления, образующихся в результате эксплуатации предприятий и жизнедеятельности населения, складировается на городской свалке, которая стихийно образовалась в 1946 году. Городская свалка (земельный участок) представлена в ведение Департамента городского хозяйства Администрации МО ГО «Южно-Сахалинск» в постоянное (бессрочное) пользование. Указанный земельный участок № 0120, расположен в юго-западной части города Южно-Сахалинска, в междуречье рек Маяковского и Имановка, под полигон ТБО (Постановление Администрации города Южно-Сахалинска от 22.10.2010 № 1982). Площадь представляемого в постоянное (бессрочное) пользование земельного участка – 16, 1590 га, в том числе:

- земельный участок № 1, кадастровый номер <...> :01:0202006:2, площадью 15,1029 га, из них 0, 0057 га – прибрежная зона реки Маяковского, 0, 0400 га – охранный зона кабеля связи;

- земельный участок № 2, кадастровый номер <...> :01:0203001:2, площадью 1, 0561 га.

Согласно свидетельству о государственной регистрации права собственности от 03.12.2010 указанные земельные участки разрешены к использованию под полигон ТБО.

Однако, территория для свалки в установленном законом порядке не отводилась, она находится в санитарно защитной, водоохраной зоне рек.

Так, согласно Положению о городской свалке ТБО – городская свалка ТБО является специальным сооружением, предназначенным для изоляции и обезвреживания ТБО, и должна обеспечивать санитарную надежность, эпидемиологическую безопасность, соблюдение требований природоохранного законодательства и соблюдение захоронения ТБО.

Городская свалка предназначена для захоронения и утилизацию бытовых отходов, вывозимых из жилищного фонда, общественных зданий и учреждений строительного мусора, уличного смета, некоторых видов промышленных отходов, не обладающих токсичными и радиоактивными свойствами.

Кроме того, согласно Постановлению мэра города Южно-Сахалинска от 12.08.2008 № 1889 утвержден «Технологический регламент по текущей эксплуатации городского полигона твердых бытовых отходов».

Данный технологический регламент содержит основные положения, являющиеся обязательными для соблюдения при эксплуатации и рекультивации полигона для обеспечения санитарных и экологических требований твердых бытовых отходов.

Статья 22 Федерального закона от 30.03.1999 N 52-ФЗ (ред. от 13.07.2015) "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" (с изм. и доп., вступ. в силу с 24.07.2015) гласит, отходы производства и потребления подлежат сбору, накоплению, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению, условия и способы которых должны быть безопасными для здоровья населения и среды обитания и которые должны осуществляться в соответствии с [санитарными правилами](#) и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В соответствии с п. 3.3. ГОСТа Р 53691-2009 *твердые бытовые отходы* – отходы потребления, образующиеся у населения, в том числе при приготовлении пищи, уборке и ремонте жилых помещений, содержании придомовых территорий и мест общего пользования, содержании в жилых помещениях домашних животных и птиц, а также устаревшие, пришедшие в негодность предметы домашнего обихода.

В соответствии с ч. 6 ст. 12 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» объекты размещения отходов вносятся в государственный реестр объектов размещения отходов (далее – ГРОРО).

Согласно сведениям представленным Управлением Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзора) по Сахалинской области на сегодняшний день в Сахалинской области отсутствуют объекты размещения твердых бытовых отходов и коммунальных отходов включенных в ГРОРО.

Пункт 7 ст. 12 Закона № 89-ФЗ устанавливает запрет на размещение отходов на объектах, не внесенных в ГРОРО.

В данной связи, 01.06.2005 прокурор Сахалинской межрайонной природоохранной прокуратуры г. Южно-Сахалинска обратился в суд с иском о запрете эксплуатации свалки ТБО расположенной в западной части г. Южно-Сахалинска. Решением городского Южно-Сахалинского суда от 16.11.2005 требования прокурора к Администрации г. Южно-Сахалинска, эксплуатация свалки запрещена.

Определением судебной коллегии по гражданским делам Сахалинского областного суда от 28.03.2006 решение суда отменено, дело направлено на новое рассмотрение.

25.10.2006 Южно-Сахалинским городским судом вынесено решение по делу № 2-

1425/06 о продлении срока эксплуатации свалки на срок до 31.08.2008.

Так, из представленных материалов следует, что в действительности размещением твердых бытовых отходов на «Полигоне ТБО» города Южно-Сахалинска осуществляет ООО «ЭкоСити» на основании договора от 01.01.2008 № 1.

ООО «ЭкоСити» (ИНН 6501167690) осуществляет деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению отходов I-IV класса опасности.

Согласно договору № 1 ТБО от 01.01.2008 «О передачи в эксплуатацию городской свалки твердых бытовых отходов» следует, что предметом настоящего договора является определение условий и порядка эксплуатации городской свалки ТБО. Настоящий договор является бессрочным, поскольку не имеет срока действия, как существенного условия договора.

Изучив, указанный договор, Комиссия пришла к выводу о том, что в нем усматриваются признаки договора передачи имущества в безвозмездное пользование ООО «ЭкоСити», при том, что данное имущество также находится у Департамента в безвозмездном пользовании.

Согласно ст. 689 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) следует, что передача вещи носит временный характер, т.е. по истечении установленного срока данная вещь подлежит возврату собственнику. Совершение рассматриваемой сделки обусловлено потребностью ссудополучателя в использовании индивидуально-определенной вещи. Получение данной вещи сопряжено исключительно с согласием ее собственника на заключение договора и совершение сделки без получения встречного возмещения.

Истечение срока действия договора или иного определенного сторонами периода использования переданной вещи свидетельствует о возникновении у ссудополучателя обязанности вернуть ее собственнику в том же состоянии с учетом нормального износа в процессе использования.

Но как можно увидеть из содержания договора, в нем отсутствуют временные рамки пользования земельным участком, кроме того в предмет договора входит абстрактное понятие того, что представляется в пользование, а именно определение условий и порядка эксплуатации городской свалки твердых бытовых отходов.

Договор безвозмездного пользования характеризуется рядом общих черт с договором аренды. Основным их отличием является наличие (отсутствие) встречного возмещения. Договор аренды носит возмездный характер, настоящий договор - безвозмездный. В остальной части данные договоры сходны в своем правовом регулировании, и обладают общими положениями о договоре аренды в части:

- определения объекта договора;

- срока действия договора;

- порядка использования переданного по договору имущества;

- определения юридической судьбы улучшений вещи в процессе ее использования;

- приоритетного права арендатора (ссудополучателя) на заключение аналогичного договора на новый срок.

При этом, из пояснений представителя ДГХ следует, что заключенный договор № 1 содержит, в том числе, признаки (элементы) договора передачи имущества в безвозмездное бессрочное пользование, для которого не характерно установление конечной даты, отсутствие в тексте указания на окончание срока его действия не может расцениваться в качестве нарушения существенных условий договора.

Считает данный довод противоречащим нормам гражданского законодательства.

В ходе рассмотрения дела, Комиссией представителю ДГХ задавался вопрос о том, почему до сих пор не приняты меры по проведению конкурсных процедур на право предоставления земельного участка, предназначенного под городскую свалку и эксплуатируемого в настоящее время ООО «ЭкоСити».

Представитель ДГХ пояснил, что в настоящий момент проходит строительство нового Полигона, его техническая готовность составляет 20, работы по контракту ведутся с отставанием и ориентировочно будут выполнены к июню 2016 года, поэтому проведение конкурса не целесообразно, а также тот участок земли, который был предоставлен в эксплуатацию под городскую свалку не является юридически объектом правоотношений.

Однако, в материалах дела имеется апелляционное определение Сахалинского областного суда от 12.03.2015, в котором указано, что 12.12.2014 Администрация города Южно-Сахалинска обратилась в суд с заявлением об отсрочке исполнения решения от 31.06.2008 на срок до 31.12.2015, в удовлетворении указанных требований было отказано.

При этом в определении указано, что отказывая в удовлетворении заявления о предоставлении отсрочки исполнения решения суда, суд первой инстанции исходил из того, что администрация города Южно-Сахалинска фактически самоустранилась от строительства нового полигона. Но ввиду отсутствия нового полигона ТБО, одномоментное запрещение эксплуатации свалки невозможно, поскольку остановка сбора и вывоза отходов в течение одних суток чревата возникновением негативной экологической обстановки в городе, а при более длительных сроках может привести к экологической катастрофе. В этой связи решение от 30.12.2014 отменено, срок эксплуатации свалки продлен до 01.10.2015.

11.09.2015 Администрация города Южно-Сахалинска вновь обратилась в суд с заявлением об отсрочке исполнения решения суда сроком до 01.07.2016. На основании решения от 08.10.2015 требования Администрации удовлетворены.

Комиссия полагает, что довод ответчика о нецелесообразности проведения конкурса на земельный участок, который не является объектом правоотношений, в данном случае, не состоятелен в силу следующего.

В соответствии со ст. 17.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» договоры аренды, договоры безвозмездного пользования, договоры

доверительного управления имуществом, иные договоры, предусматривающие переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, могут быть заключены только по результатам конкурсов или аукционов.

В соответствии с Федеральным законом от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции) заключение договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества (далее также договоры), в том числе закрепленного на праве хозяйственного ведения или оперативного управления за государственными или муниципальными бюджетными учреждениями, а также государственными или муниципальными унитарными предприятиями **без проведения торгов возможно в случае:**

-предоставления прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества на основании международных договоров Российской Федерации (в том числе межправительственных соглашений), федеральных законов, устанавливающих иной порядок распоряжения этим имуществом, актов Президента Российской Федерации, решений Правительства Российской Федерации, решений суда, вступивших в законную силу;

- передачи религиозным организациям в безвозмездное пользование культовых зданий и сооружений и иного имущества религиозного назначения;

- предоставления прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества государственным органам, органам местного самоуправления, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации;

- предоставления прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества на срок не более чем тридцать календарных дней (предоставление указанных прав на это имущество одному лицу на совокупный срок более чем тридцать календарных дней в течение шести последовательных календарных месяцев без проведения конкурсов или аукционов запрещается).

- предоставления указанного имущества в виде государственной или муниципальной помощи в порядке, установленном главой 5 Закона о защите конкуренции.

В соответствии с частью 4 статьи 18 Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства Российской Федерации» (далее - Закон № 209-ФЗ) федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления вправе утверждать перечни государственного или муниципального имущества, свободного от прав третьих лиц (за исключением имущественных прав субъектов малого и среднего предпринимательства), которое может быть использовано только в целях предоставления его во владении (или) в пользование на долгосрочной основе "субъектам малого и

среднего предпринимательства и организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства.

При проведении торгов на право заключения договоров в отношении государственного и муниципального имущества, включенного в указанные перечни, ФАС России считает не противоречащим антимонопольному законодательству, в том числе статье 17.1 Закона о защите конкуренции, **случаи**, когда к участию в данных торгах допускаются только субъекты малого и среднего предпринимательства, на которых распространяется Закон № 209-ФЗ.

В соответствии с пунктом 2 статьи 422 Гражданского кодекса Российской Федерации условия заключенного договора сохраняют силу и после принятия закона, устанавливающего обязательные для сторон правила иные, чем те, которые действовали при заключении договора, кроме случаев, когда в законе установлено, что его действие распространяется на отношения, возникшие из ранее заключенных договоров.

При заключении договора на новый срок, в том числе при продлении срока действия договора путем подписания дополнительного соглашения, у сторон возникают новые правоотношения, которые в соответствии с частью 1 статьи 422 Гражданского кодекса Российской Федерации должны соответствовать обязательным для сторон правилам, установленным законом и иными правовыми актами (императивным нормам), действующим на момент их возникновения.

Исходя из вышеизложенного, договоры, которые были заключены до вступления в силу статьи 17.1 Закона о защите конкуренции, признаются действующими до установленного в них срока.

С момента вступления в силу статьи 17.1 Закона о защите конкуренции, заключение договоров на новый срок: без проведения торгов, в том числе заключение дополнительных соглашений, увеличивающих срок договоров, является нарушением требований, предусмотренных статьей 17.1 Закона о защите конкуренции.

Как видно из материалов дела, договор № 1 был заключен в 2008 году, уже после вступления в силу ст. 17.1 Закона о защите конкуренции.

Статья 15 Закона о защите конкуренции устанавливает запрет на ограничивающие конкуренцию акты и **действия (бездействие)** федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов или организаций, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Передача государственного или муниципального имущества конкретному хозяйствующему субъекту без проведения торгов (конкурса, аукциона) создает для данного субъекта преимущественные условия в получении указанного имущества во временное владение и (или) пользование и препятствует доступу к государственному или муниципальному ресурсу неопределенному кругу лиц, которые также могут иметь намерение приобрести вышеозначенные права в отношении государственного или муниципального имущества.

Передача прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества государственными или муниципальными предприятиями или учреждениями на конкурсной основе, то есть путем проведения конкурса или аукциона, позволяет обеспечить равный доступ к государственному или муниципальному имуществу всех заинтересованных в приобретении прав владения и (или) пользования в отношении данного имущества лиц и препятствует ограничению, недопущению, устранению конкуренции.

Таким образом, если в период владения и пользования государственным или муниципальным имуществом, полученным без торгов организация начнет осуществлять деятельность, приносящую ей доход, орган государственной власти или орган местного самоуправления, который принял решение о передачи данной организации государственного или муниципального имущества, должен принять меры по прекращению использования данного имущества и по его возврату в целях предоставления такого имущества в соответствии с Федеральным законом «О защите конкуренции» -на торгах или с предварительным согласованием с антимонопольным органом в порядке, установленном главой 5 Закона.

С учетом изложенного, Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Сахалинской области, рассмотрев материалы дела № 08-56/15, 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»,

РЕШИЛА:

1. Признать Департамент городского хозяйства Администрации города Южно-Сахалинска нарушившим ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

2. Признать Департамент городского хозяйства Администрации города Южно-Сахалинска нарушившим ч. 1 ст. 17.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Нарушение выразилось в непринятии мер по проведению конкурсных процедур на земельный участок, предназначенный по Полигон ТБО (городскую свалку), а также передачу данного участка в безвозмездное пользование ООО «ЭкоСити».

3. Выдать Департаменту городского хозяйства Администрации города Южно-Сахалинска обязательное для исполнения предписание о совершении действий, направленных на устранение нарушений антимонопольного законодательства, а именно расторжении договора № 1 от 01.01.2008 пользования городской свалкой, принять меры к организации конкурсных процедур на право заключения договора аренды земельного участка и эксплуатации его в качестве Полигона ТБО.

4. Настоящее решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его изготовления в полном объеме.