

РЕШЕНИЕ

по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 059/01/15-1433/2020

«31» марта 2021 года

г. Пермь

Резолютивная часть решения оглашена «18» марта 2021 года

В полном объеме решение изготовлено «31» марта 2021 года

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Пермскому краю по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель Комиссии:

<...>, заместитель руководителя Управления;

Члены Комиссии:

<...>, начальник отдела контроля органов власти и процедур торгов;

<...>, ведущий специалист-эксперт отдела контроля органов власти и процедур торгов,

в присутствии представителя Администрации Гремячинского городского округа – <...> (по доверенности),

рассмотрев дело № 059/01/15-1433/2020 по признакам нарушения администрацией Гремячинского городского округа части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в предоставлении индивидуальному предпринимателю Полежаевой Е.Н. (далее – ИП Полежаева Е.Н.) муниципальной преференции путем передачи в аренду без торгов имущества, находящегося в муниципальной собственности, посредством фактической пролонгации ранее заключенного договора аренды муниципального имущества от 10 января 2020 г. в нарушении установленного законом порядка, в том числе в нарушении требований пункта 11 статьи 17.1 Закона о защите конкуренции, что привело либо могло привести к ограничению, устранению, недопущению конкуренции на соответствующем товарном рынке,

УСТАНОВИЛА:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Пермскому краю (далее – Пермское УФАС России, антимонопольный орган) поступило обращение (вх. №

006697) о проведении проверки на соответствие антимонопольному законодательству действий администрации Гремячинского городского округа (далее также администрация).

По результатам рассмотрения обращения Пермским УФАС России в действиях (бездействии) администрации Гремячинского городского округа установлены признаки нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренного частью 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в предоставлении индивидуальному предпринимателю Полежаевой Е.Н. (далее – ИП Полежаева Е.Н.) муниципальной преференции путем передачи в аренду без торгов имущества, находящегося в муниципальной собственности, посредством фактической пролонгации ранее заключенного договора аренды муниципального имущества от 10 января 2020 г. в нарушении установленного законом порядка, в том числе в нарушении требований пункта 11 статьи 17.1 Закона о защите конкуренции, что привело либо могло привести к ограничению, устранению, недопущению конкуренции на соответствующем товарном рынке.

Управление Федеральной антимонопольной службы по Пермскому краю на основании статьи 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» предупредило администрацию Гремячинского городского округа (Предупреждение № 10154-20 от 23.07.2020 г.) о необходимости прекращения действий, имеющих признаки нарушения антимонопольного законодательства, путем возврата из пользования ИП Полежаевой Е.Н. муниципального имущества, расположенного по адресу: Пермский край, г. Гремячинск, ул. Комсомольская, д. 38, площадью 96 кв.м., переданного по договору аренды № 1-НП/2020 от 10.01.2020. Срок исполнения предупреждения с учетом продления срока был определен до 16.10.2020.

Между тем, из анализа направленных антимонопольному органу материалов, доказательств, свидетельствующих о возврате из пользования ИП Полежаевой Е.Н. муниципального имущества, расположенного по адресу: Пермский край, г. Гремячинск, ул. Комсомольская, д. 38, площадью 96 кв.м., переданного по договору аренды № 1-НП/2020 от 10.01.2020 г., не представлено. Фактически переданное администрацией муниципальное имущество продолжало находиться в пользовании хозяйствующего субъекта в нарушение установленного законом порядка и предписываемым антимонопольным органом требованиям.

Учитывая факт неисполнения предупреждения, на основании приказа от 23.12.2020 № 275-п Пермским УФАС России в отношении администрации Гремячинского городского округа возбуждено дело о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

Определением от 25.12.2020 настоящее дело было назначено к рассмотрению 19.01.2021. На заседании Комиссии антимонопольного органа 19.01.2021 представитель администрации пояснили, что администрацией 04.03.2020 была направлена претензия предпринимателю об освобождении помещения, 14.10.2020 Арбитражным судом Пермского края было принято к производству исковое заявление Администрации Гремячинского городского округа к ИП Черепановой (Полежаевой) Е.Н. Таким образом, администрация полагает, что с ее стороны отсутствовало бездействие. Представитель ИП Черепановой (Полежаевой) Е.Н.

изложил процедуру заключения договора аренды и пояснил, что преимуществ ИП Черепановой (Полежаевой) Е.Н. со стороны администрации не оказывалось.

К заседанию Комиссии антимонопольного органа 11.02.2021 от администрации в материалы дела были представлены реестр помещений, находящихся в муниципальной собственности, и реестр договоров аренды, договоров безвозмездного пользования муниципальным имуществом, заключенных с хозяйствующими субъектами. 11.02.2021 в Пермское УФАС России от ИП Черепановой (Полежаевой) Е.Н. поступили пояснения и документы, согласно которым предприниматель полагает, что спорное помещение должно оставаться в его пользовании.

После принятия заключения об обстоятельствах дела от 04.03.2021 представитель Администрации Гремячинского городского округа указал, что бездействия со стороны администрации не было, администрацией в марте и мае направлялись в адрес предпринимателя претензии.

В ходе рассмотрения дела, с учетом представленных сторонами дела документов и сведений, Комиссией антимонопольного органа установлены следующие обстоятельства.

В соответствии с частью 1 статьи 17.1 Закона 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, не закрепленного на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, может быть осуществлено только по результатам проведения конкурсов или аукционов на право заключения этих договоров.

В пункте 11 части 1 статьи 17.1 Закона о защите конкуренции установлено исключение, определяющее возможность предоставления муниципального имущества в аренду без торгов, а именно, для случаев предоставления в аренду имущества на срок не более чем тридцать календарных дней в течение шести последовательных календарных месяцев (предоставление указанных прав на такое имущество одному лицу на совокупный срок более чем тридцать календарных дней в течение шести последовательных календарных месяцев без проведения конкурсов или аукционов запрещается).

Согласно статье 422 Гражданского кодекса Российской Федерации от 30.11.1994 № 51-ФЗ (далее - Гражданский кодекс) договор должен соответствовать обязательным для сторон правилам, установленным законом и иными правовыми актами (императивным нормам), действующим в момент его заключения.

В соответствии с пунктом 1 статьи 610 Гражданского кодекса договор аренды заключается на срок, определенный договором.

В силу пункта 2 статьи 621 Гражданского кодекса, если арендатор продолжает пользоваться имуществом после истечения срока договора при отсутствии возражений со стороны арендодателя, договор считается возобновленным на тех же условиях на неопределенный срок (статья 610).

Согласно пункту 1 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда

Российской Федерации от 17.11.2011 № 73 «Об отдельных вопросах практики применения правил Гражданского кодекса Российской Федерации о договоре аренды» в случаях, предусмотренных законом (например, пунктами 1 и 3 статьи 17.1 Федерального закона «О защите конкуренции», статьями 30 - 30.2 Земельного кодекса Российской Федерации, статьей 74 Лесного кодекса Российской Федерации, договор аренды в отношении государственного или муниципального имущества может быть заключен только по результатам проведения торгов.

В связи с этим договор аренды имущества, заключенный на новый срок без проведения торгов, является ничтожным (статья 168 Гражданского кодекса), равно как и соглашение о продлении такого договора.

Кроме того, согласно позиции ФАС России, изложенной в письме от 24.04.2014 № ЦА/16309/14 «О направлении разъяснений применения статьи 17.1 Закона о защите конкуренции», договоры передачи прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, заключенные в соответствии с пунктом 11 части 1 статьи 17.1 Закона о защите конкуренции, не могут быть продлены на основании пункта 2 статьи 621 ГК РФ, а также части 9 статьи 17.1 Закона о защите конкуренции.

Таким образом, передача муниципального имущества в пользование осуществляется в специальном порядке, предусмотренном Законом о защите конкуренции, общие нормы Гражданского кодекса в части возможности пролонгации такого договора в рассматриваемом случае не подлежат применению.

10 января 2020 г. между муниципальным образованием «Гремячинский городской округ» и ИП Полежаевой Е.Н. заключен договор аренды № 1-НП/2020.

Согласно пункту 1.1 рассматриваемого договора муниципальное образование «Гремячинский городской округ» передает в пользование ИП Полежаевой Е.Н. нежилое помещение, расположенное по адресу: Пермский край, г. Гремячинск, ул. Комсомольская, д. 38, площадью 96 кв.м.

Согласно пункту 2.1 договора аренды № 1-НП/2020 от 10.01.2020 г. договор заключен на период с 13.01.2020 г. по 11.02.2020 г.

Вышеуказанное муниципальное имущество передано ИП Полежаевой Е.Н. по акту приема-передачи муниципального недвижимого имущества от 10.01.2020 г.

Таким образом, из анализа договора аренды № 1-НП/2020 следует, что срок его действия в силу пункта 2.1 не превышает тридцати календарных дней.

Вместе с тем, Пермским УФАС России было установлено, что спорное имущество на момент рассмотрения поступившего обращения находилось в пользовании ИП Полежаевой Е.Н. (за пределами тридцати календарных дней). Указанное обстоятельство администрацией не оспаривалось.

Передача имущества обратно администрации Гремячинского городского округа из пользования ИП Полежаевой Е.Н. не осуществлялась. Актами приема-передачи не подтверждается. Акты об изъятии имущества в одностороннем порядке не представлены.

Каких-либо иных сведений, свидетельствующих о расторжении заключенного между администрацией Гремячинского городского округа и ИП Полежаевой Е.Н., антимонопольного органу представлено не было.

Исходя из вышеизложенного, Пермское УФАС России пришло к выводу, что заключенный договор аренды № 1-НП/2020 фактически пролонгирован. Иного не установлено.

Между тем, предоставление муниципального имущества ИП Полежаевой Е.Н. на совокупный срок более чем тридцать календарных дней в течение шести последовательных календарных месяцев без проведения конкурсов или аукционов могло создать преимущественные условия деятельности такому хозяйствующему субъекту, могло привести к ограничению доступа других хозяйствующих субъектов к муниципальному имуществу и, как следствие, к ограничению конкуренции на товарных рынках в границах Гремячинского городского округа.

В силу статьи 209 ГК РФ собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом. Право собственности по своему характеру является абсолютным правом. Непринятие администрацией мер по принудительному освобождению ИП Полежаевой Е.Н. муниципального имущества, расположенного по адресу: Пермский край, г. Гремячинск, ул. Комсомольская, д. 38, площадью 96 кв.м., переданного по договору аренды № 1-НП/2020 от 10.01.2020, иными способами помимо направления претензий не может расцениваться Пермским УФАС России как соответствующее закону. Меры предпринятые администрацией Гремячинского городского округа явились недостаточными для того, чтобы констатировать факт отсутствия бездействия со стороны администрации.

Федеральный закон «О защите конкуренции» распространяется на отношения, которые связаны с защитой конкуренции, в том числе с предупреждением и пресечением монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, и в которых участвуют российские юридические лица и иностранные юридические лица, организации, федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные осуществляющие функции указанных органов или организации, а также государственные внебюджетные фонды, Центральный банк Российской Федерации, физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели. Целями Закона о защите конкуренции являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков (ст. 1 Закона о защите конкуренции).

Согласно п. 1 ст. 22 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган обеспечивает государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, хозяйствующими субъектами, физическими лицами.

Товарный рынок - сфера обращения товара (в том числе товара иностранного

производства), который не может быть заменен другим товаром, или взаимозаменяемых товаров, в границах которой (в том числе географических) исходя из экономической, технической или иной возможности либо целесообразности приобретатель может приобрести товар, и такая возможность либо целесообразность отсутствует за ее пределами (п. 4 ст. 4 Закона о защите конкуренции).

Хозяйствующий субъект - коммерческая организация, некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход, индивидуальный предприниматель, иное физическое лицо, не зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя, но осуществляющее профессиональную деятельность, приносящую доход, в соответствии с федеральными законами на основании государственной регистрации и (или) лицензии, а также в силу членства в саморегулируемой организации (п. 5 ст. 4 Закона о защите конкуренции).

Конкуренция представляет собой соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке (п. 7 ст. 4 Закона о защите конкуренции).

В силу ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещается 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).

Исследовав обстоятельства дела, Комиссия антимонопольного органа приходит к выводу, что предоставление ИП Черепановой (Полежаевой) Е.Н. муниципальной преференции путем передачи в аренду без торгов имущества, находящегося в муниципальной собственности, посредством фактической пролонгации ранее заключенного договора аренды муниципального имущества от 10 января 2020, противоречит законодательству и привело или могло привести к ограничению конкуренции.

Таким образом, в результате действий (бездействия) администрации Гремячинского городского округа деятельности ИП Черепановой (Полежаевой) Е.Н. были необоснованно созданы преимущественные условия.

Анализ состояния конкуренции на соответствующем товарном рынке за период, составляющий один год (с 11.02.2019 по 11.02.2020), показал, что товарным рынком для настоящего исследования является рынок аренды муниципального имущества на территории Гремячинского городского округа. На территории Гремячинского городского округа Пермского края 45 хозяйствующих субъектов арендуют недвижимое муниципальное имущество.

Оценка изменения (возможного изменения) состояния конкуренции на товарном рынке вследствие фактической пролонгации ранее заключенного договора аренды муниципального имущества от 10 января 2020 без проведения торгов показала, что действия администрации Гремячинского городского округа явились необоснованным вмешательством органов местного самоуправления в конкурентную среду посредством использования властных полномочий.

Учитывая вышеизложенное, Комиссия антимонопольного органа приходит к выводу, что вышеописанные действия Администрации привели к нарушению ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции. Оснований для прекращения производства по делу в соответствии со ст.48 Закона о защите конкуренции не усматривается.

В соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 49 Закона о защите конкуренции комиссия антимонопольного органа при принятии решения по делу о нарушении антимонопольного законодательства разрешает вопрос о выдаче предписаний и об их содержании, направленных на устранение и (или) предотвращение нарушения антимонопольного законодательства.

Комиссия антимонопольного органа полагает необходимым выдать Администрации предписание о принятии мер, направленных на прекращение нарушения антимонопольного законодательства и устранение его последствий путем совершения действий, направленных на прекращение пользования ИП Черепановой (Полежаевой) Е.Н муниципальным имуществом, расположенным по адресу: Пермский край, г. Гремячинск, ул. Комсомольская, д. 38, площадью 96 кв.м., переданным по договору аренды № 1-НП/2020 от 10.01.2020.

На основании изложенного, руководствуясь ст. 23, ч. 1 ст. 39, ч. 1-4 ст. 41, ч. 1 ст. 49, ст. 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия Пермского УФАС России,

РЕШИЛА:

1. Основания для прекращения рассмотрения дела отсутствуют.
2. Признать в действиях Администрации Гремячинского городского округа нарушение части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в предоставлении ИП Черепановой (Полежаевой) Е.Н. преимуществ путем передачи в аренду без торгов имущества, находящегося в муниципальной собственности, посредством фактической пролонгации ранее заключенного договора аренды муниципального имущества от 10 января 2020.
3. Выдать Администрации Гремячинского городского округа предписание о принятии мер, направленных на прекращение нарушения антимонопольного законодательства и устранение его последствий путем совершения действий, направленных на прекращение пользования ИП Черепановой (Полежаевой) Е.Н

муниципальным имуществом, расположенным по адресу: Пермский край, г. Гремячинск, ул. Комсомольская, д. 38, площадью 96 кв.м., переданным по договору аренды № 1-НП/2020 от 10.01.2020.

4. Передать материалы дела должностному лицу Пермского УФАС России для рассмотрения вопроса о привлечении лиц, допустивших установленное нарушение антимонопольного законодательства, к административной ответственности.

5. Основания для принятия других мер по пресечению и (или) устранению последствий нарушения антимонопольного законодательства отсутствуют.

Председатель Комиссии