

РЕШЕНИЕ

о рассмотрении жалобы на постановление
о наложении административного штрафа по делу об административном
правонарушении № 04-38/07-2014

«1» сентября 2014 г. г. Москва

Я, заместитель руководителя ФАС России Кашеваров Андрей Борисович, рассмотрев материалы жалобы на постановление Карельского УФАС России от 17.07.2014 о наложении штрафа по делу об административном правонарушении № 04-38/07-2014 (далее также — Постановление Карельского УФАС России) в отношении <...>, вынесенное заместителем руководителя — начальником отдела контроля органов власти и закупок Карельского УФАС России Петровым М.С. (далее — Жалоба), в отсутствие <...>, уведомленного о дате, месте и времени рассмотрения Жалобы,

УСТАНОВИЛ:

Решением комиссии Карельского УФАС России от 10 апреля 2014 по делу №04-37/06-2014 о нарушении антимонопольного законодательства в действиях Администрации муниципального образования «Медвежьегорский муниципальный район» (далее - Администрация) установлено нарушение пункта 7 части 1 статьи 15 и статьи 20 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции), выразившееся в предоставлении ООО «Прогресс» (ООО «Карелэнергоресурс») муниципальной преференции путем согласования заключения договора аренды от 16.08.2013 № 16-08/15 без проведения торгов в нарушение порядка, установленного статьей 20 Закона о защите конкуренции.

Согласно информации, представленной Администрацией (письмо исх. № 5.4/7.12/01-13/160 от 22.01.2014), в муниципальной собственности муниципального образования «Медвежьегорский муниципальный район» находился один источник теплоснабжения и тепловых сетей котельной ГПТУ 11, расположенный по адресу: г. Медвежьегорск, ул. Дзержинского, д. 2, ранее закрепленный на праве хозяйственного ведения за МУП «Бирюза».

Котельная ГПТУ-11 была передана Администрацией в аренду ООО «Прогресс» (после смены наименования - ООО «Карелэнергоресурс») в аренду на 11 месяцев по договору от 16.08.2013 № 16-08/15. Указанный договор был заключен в целях недопущения срыва отопительного сезона. Проведение конкурсных процедур, со слов заявителя, не представлялось возможным в связи с отсутствием технической документации и регистрации прав на объекты; при этом Администрация направляла в Карельское УФАС России письмо о возможности согласования заключения указанного договора без проведения торгов и гарантировала Карельскому УФАС России, что в течение срока аренды завершит процедуру регистрации прав собственности на объекты и в дальнейшем обеспечит

проведение конкурсных процедур на предоставление имущества в аренду.

Таким образом, в Медвежьегорском районе ООО «Карелэнергоресурс» осуществляет деятельность на основании договора аренды с Администрацией, срок которого истекает 16.07.2014.

В соответствии со статьей 17 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления в целях решения вопросов местного значения обладают полномочиями по организации теплоснабжения, предусмотренными Федеральным законом от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении» (далее — Закон о теплоснабжении).

Согласно пункту 4 части 1 статьи 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», к вопросам местного значения поселения относится организация в границах поселения электроснабжения, теплоснабжения, газоснабжения и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации.

В соответствии с частью 1 статьи 28.1 Закона о теплоснабжении передача прав владения и (или) пользования объектами теплоснабжения, находящимися в государственной или муниципальной собственности, осуществляется только по договорам аренды, которые заключаются в соответствии с требованиями гражданского законодательства, антимонопольного законодательства Российской Федерации и принятых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации с учетом предусмотренных указанным Федеральным законом особенностей, или по концессионным соглашениям, заключенным в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации о концессионных соглашениях. Частью 5 статьи 28.1 указанного Закона установлено, что договоры аренды объектов теплоснабжения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, заключаются по результатам проведения конкурсов на право заключения этих договоров в порядке, установленном антимонопольным законодательством и принятыми в соответствии с ним иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, с учетом предусмотренных Законом о теплоснабжении особенностей и на условиях, указанных в конкурсной документации и в заявках на участие в таких конкурсах, поданных участниками торгов, с которыми заключаются эти договоры.

Таким образом, законодательно установлены порядок передачи прав владения и (или) пользования объектами теплоснабжения, находящимися в государственной или муниципальной собственности, а также требования к проведению соответствующих конкурсных процедур.

Согласно части 2 статьи 51 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 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.

В соответствии с пунктом 9 части 1 статьи 17.1 Закона о защите конкуренции договоры аренды, а также иные договоры, предусматривающие переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, не закрепленного на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, могут быть заключены только по результатам проведения конкурсов или аукционов на право заключения этих договоров, за исключением предоставления указанных прав на такое имущество в порядке, предусмотренном главой 5 Закона о защите конкуренции, устанавливающей основания и условия предоставления государственных или муниципальных преференций.

В силу положений пункта 20 статьи 4 Закона о защите конкуренции преференциями являются действия органов власти, органов местного самоуправления по предоставлению отдельным хозяйствующим субъектам преимуществ, в том числе, путем предоставления государственного или муниципального имущества, которое обеспечивает им более выгодные условия деятельности.

Порядок предоставления государственной или муниципальной преференции установлен статьей 20 Закона о защите конкуренции. Согласно части 1 статьи 20 Закона о защите конкуренции органы местного самоуправления, имеющие намерение предоставить муниципальную преференцию, подают в антимонопольный орган заявление о даче согласия на предоставление такой преференции по форме, определенной федеральным антимонопольным органом. К указанному заявлению прилагаются перечисленные в этом пункте документы.

Администрация муниципального образования «Медвежьегорский муниципальный район» при направлении в антимонопольный орган обращения (исх.от 29.07.2013 №5.4/7.1/01-13/2560) о возможности согласования заключения договора с ООО «Прогресс» (ООО «Карелэнергоресурс») о передаче в аренду источников теплоснабжения и тепловых сетей, находящихся в хозяйственном ведении МУП «Бирюза», предназначенных для предоставления коммунальной услуги теплоснабжения сроком на 11 месяцев без проведения торгов, ссылаясь на невозможность в тот период времени провести конкурсные процедуры по передаче в концессию объектов теплоснабжения, из-за отсутствия регистрации прав собственности на данные объекты и на недопустимость срыва отопительного сезона.

Фактически указанное обращение Администрации о предоставлении муниципального имущества в аренду ООО «Прогресс» (ООО «Карелэнергоресурс») являлось заявлением о даче согласия на предоставление муниципальной преференции, вместе с тем, Администрацией не была указана цель предоставления такой преференции и не представлен полный перечень документов, необходимых для предоставления таковой в соответствии с требованиями, установленными частью 1 статьи 20 Закона о защите конкуренции. При этом в пункте 1.5 заключенного Администрацией договора аренды указано, что муниципальное имущество передано Арендатору на внеконкурсной основе в соответствии с пунктом 9 части 1 статьи 17.1. и пунктом 1 части 1 статьи 19 Закона о защите конкуренции с согласия Карельского УФАС России.

Таким образом, заключив с ООО «Прогресс» (ООО «Карелэнергоресурс») договор аренды без проведения торгов, Администрация предоставила ООО «Прогресс» (ООО «Карелэнергоресурс») муниципальную преференцию в нарушение порядка, установленного статьей 20 Закона о защите конкуренции.

Ответ Карельского УФАС России (исх. от 30.07.2013 № 01-14/2372), направленный в адрес Администрации и расцененный ею как согласование предоставления муниципальной преференции, носит информативный характер, содержит ссылки на нормы действующего законодательства, а также акцентирует внимание на мнение ФАС России относительно вопроса передачи объектов теплоснабжения хозяйствующим субъектам без проведения торгов. В письме отмечено, что по мнению ФАС России, передача прав на объекты коммунальной инфраструктуры, предназначенные для оказания услуг газоснабжения, теплоснабжения, электроснабжения, водоснабжения и водоотведения, хозяйствующим субъектам без проведения торгов препятствует развитию конкуренции, ущемляет интересы хозяйствующих субъектов, желающих получить такие права на государственное и муниципальное имущество, и приводит к ущемлению интересов потребителей услуг предприятий коммунальной инфраструктуры. Далее в ответе указано, что «в целях недопущения срыва отопительного сезона Администрация может передать в аренду имущество, право собственности на которое не зарегистрировано в установленном порядке, учитывая при этом, риски последствия ничтожной сделки».

В силу части 3 статьи 20 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган по результатам рассмотрения заявления о даче согласия на предоставление государственной или муниципальной преференции, вправе принять решение о даче согласия на предоставление государственной или муниципальной преференции, если государственная или муниципальная преференция предоставляется в целях, указанных в части 1 статьи 19 Закона о защите конкуренции, и ее предоставление не может привести к устранению или недопущению конкуренции. При этом, указанное решение антимонопольного органа оформляется в соответствии с формой, утвержденной Приказом ФАС России от 16.12.2009 № 841 «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по рассмотрению заявлений о даче согласия на предоставление государственной или муниципальной преференции».

В ответе Карельского УФАС России, на который ссылается заявитель, отсутствовало прямое указание на возможность заключения договора аренды без проведения торгов, указанный ответ не был оформлен в соответствии с утвержденной формой, следовательно его нельзя расценивать как Решение о даче согласия на предоставление муниципальной преференции.

Действия Администрации по заключению с ООО «Прогресс» (ООО «Карелэнергоресурс») договора аренды муниципального имущества, предназначенного для осуществления деятельности по теплоснабжению № 16-08/15 от 16.08.2013 свидетельствуют о предоставлении ООО «Прогресс» (ООО «Карелэнергоресурс») особых льготных условий деятельности путем передачи в пользование муниципального имущества без проведения торгов. Следовательно указанные действия соответствующих понятию муниципальной преференции, которое содержится в пункте 20 статьи 4 Закона о защите конкуренции.

В соответствии с частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов или организациям, 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). В частности, пунктом 7 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции установлен запрет на предоставление государственной или муниципальной преференции в нарушение порядка, установленного главой 5 Закона о защите конкуренции.

В соответствии с частью 1 статьи 37 Закона о защите конкуренции за нарушение антимонопольного законодательства должностные лица органов местного самоуправления несут ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации.

В соответствии с частью 1 статьи 14.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП) действия (бездействие) должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных лиц органов или организаций, государственных внебюджетных фондов, которые недопустимы в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации и приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, а равно к ограничению свободного перемещения товаров (работ, услуг), свободы экономической деятельности, за исключением случаев, предусмотренных частью 3 статьи 14.32 КоАП, влекут наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пятнадцати тысяч до тридцати тысяч рублей.

Согласно части 1.2 статьи 28.1 КоАП поводом к возбуждению дела об административном правонарушении, предусмотренным статьей 14.9 КоАП является вступление в силу решения комиссии антимонопольного органа, которым установлен факт нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации.

Согласно статье 4.5. КоАП срок давности привлечения к административной ответственности за административное правонарушение, предусмотренное статьей 14.9 КоАП составляет один год и начинается со дня вступления в силу решения комиссии антимонопольного органа, которым установлен факт нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации.

Решение Карельского УФАС России от 10.04.2014 по делу № 04-37/06-2014 о нарушении антимонопольного законодательства вступило в силу 10.04.2014. Учитывая изложенное, установленный статьей 4.5 КоАП срок давности привлечения Главы администрации муниципального образования «Медвежьегорский муниципальный район» <...> к административной ответственности не истек.

Статьей 2.4 КоАП установлено, что административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей. Согласно примечанию к статье 2.4 КоАП под должностным лицом следует понимать лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, то есть

наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах.

В соответствии с частью 1 статьи 39 Устава муниципального образования «Медвежьегорский муниципальный район» (далее — Устав) администрация муниципального района — орган местного самоуправления, осуществляющий исполнительно-распорядительные функции. Руководство администрацией муниципального района осуществляет Глава администрации муниципального района.

Согласно части 5 статьи 39 Устава, Администрация муниципального района управляет и распоряжается собственностью муниципального района, осуществляет полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, которые в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не находятся в исключительной компетенции Совета муниципального района.

Полномочия Главы администрации муниципального района определены статьей 39.2 Устава. В сфере осуществления исполнительно-распорядительной деятельности Глава администрации муниципального района осуществляет на принципах единоначалия руководство деятельностью администрации муниципального района, ее структурных подразделений по решению всех вопросов, отнесенных к компетенции администрации муниципального района; заключает от имени администрации муниципального района договоры в пределах своей компетенции; обеспечивает осуществление администрацией муниципального района полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами Республики Карелия;

Глава администрации муниципального района несет ответственность за деятельность структурных подразделений и органов администрации муниципального района.

В силу статьи 65 Устава ответственность органов местного самоуправления муниципального района перед физическими и юридическими лицами наступает в порядке, предусмотренном федеральными законами.

Согласно Решению Совета Медвежьегорского муниципального района II сессии VI созыва от 21.11.2013 № 24 «О назначении на должность главы администрации муниципального образования «Медвежьегорский муниципальный район» <...> назначен на должность главы администрации муниципального образования «Медвежьегорский муниципальный район».

От лица администрации муниципального образования «Медвежьегорский муниципальный район» договор аренды муниципального имущества, предназначенного для осуществления деятельности по теплоснабжению № 16-08/15 от 16.08.2013 был подписан Главой администрации <...>.

Таким образом, Глава Администрации муниципального образования «Медвежьегорский муниципальный район» <...> является субъектом

административного правонарушения.

Глава Администрации <...>, надлежащим образом уведомлен о дате, времени и месте составления протокола об административном правонарушении по делу № 04-38/07-2014, что подтверждено почтовым уведомлением № 18502874551293. На составление протокола <...> не явился, направив защитника по доверенности (от 09.06.2014 № 20) Сергеева Алексея Ивановича.

Определением от 18.06.2014 о назначении времени и места рассмотрения дела об административном правонарушении № 04-38/07-2014 рассмотрение данного дела было назначено на 03.07.2014 года в 11 часов 00 минут. На рассмотрение дела <...> не явился, защитника не направил.

На основании части 1 статьи 19.6 КоАП срок рассмотрения дела № 04-38/07-2014 об административном правонарушении продлен до 18.07.2014 2014 года, рассмотрение дела назначено на 17 июля 2014 года в 11 часов 00 минут.

Рассмотрение дела об административном правонарушении состоялось в назначенное время, — 17.07.2014 года в 11 часов 00 минут по адресу: г.Петрозаводск, наб. Варкауса, д. 1а, каб. 516.

На рассмотрение дела № 04-38/07-2014 Глава Администрации <...> присутствовал, факт нарушения не отрицал. В своих пояснениях указал, что действовал в условиях крайней необходимости, договор аренды № 16-08/15 от 16.08.2013 был заключен в целях недопущения срыва отопительного сезона.

Установленные по делу факты свидетельствуют о ненадлежащем исполнении <...> своих служебных обязанностей.

Анализ имеющихся в деле материалов показал отсутствие оснований для прекращения производства по делу. Установленное решением от 10.04.2014 по делу № 04-37/06-2014 нарушение антимонопольного законодательства образует состав административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 14.9 КоАП. Событие административного правонарушения подтверждается материалами дела. <...> в силу своего должностного положения обязан был обеспечить соблюдение требований законодательства, однако этого не сделал, тем самым виновно совершив административное правонарушение предусмотренное частью 1 статьи 14.9 КоАП.

Статьей 2.9 КоАП установлена возможность освобождения от административной ответственности при малозначительности административного правонарушения, при установлении которой орган, должностное лицо, уполномоченные решить дело об административном правонарушении, могут освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием.

В материалах дела отсутствуют обстоятельства, указывающие на малозначительность рассматриваемого правонарушения.

При квалификации правонарушения в качестве малозначительного необходимо исходить из оценки конкретных обстоятельств его совершения.

Малозначительность правонарушения имеет место при отсутствии существенной угрозы охраняемым общественным отношениям. В рассматриваемом случае

существенная угроза общественным отношениям заключается в согласовании заключения договора аренды от 16.08.2013

№ 16-08/15 без проведения торгов в нарушение порядка, установленного статьей 20 Закона о защите конкуренции. Передача муниципального имущества конкретному хозяйствующему субъекту без проведения соответствующих процедур создает для данного субъекта преимущественные условия в получении указанного имущества во временное владение и (или) пользование и препятствует доступу к муниципальному ресурсу неопределенного круга лиц, которые также могут иметь намерение приобрести права в отношении муниципального имущества.

В соответствии с частью 1 статьи 4.1 КоАП административное наказание за совершение административного правонарушения назначается в пределах, установленных законом, предусматривающим ответственность за данное административное правонарушение, в соответствии с КоАП.

При рассмотрении дела об административном правонарушении не установлено обстоятельств, смягчающих либо отягчающих административную ответственность.

Административная ответственность за указанное выше правонарушение предусмотрена частью 1 статьи 14.9 КоАП, в соответствии с которой за действия (бездействие) должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных лиц органов или организаций, государственных внебюджетных фондов, которые недопустимы в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, а равно к ограничению свободного перемещения товаров (работ, услуг), свободы экономической деятельности, за исключением случаев, предусмотренных частью 3 статьи 14.32 КоАП установлена административная ответственность в виде наложения административного штрафа на должностных лиц в размере от пятнадцати тысяч до тридцати тысяч рублей.

Учитывая изложенное, должностным лицом Карельского УФАС России правомерно определена сумма штрафа в размере 15 000 (пятнадцать тысяч) рублей 00 копеек.

Таким образом при рассмотрении Жалобы нарушений процессуального характера, которые носят существенный характер и не позволили всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело об административном правонарушении № 04-38/07-2014 и которые могут повлечь отмену принятого постановления, не установлено.

Руководствуясь пунктом 1 части 1 статьи 30.7 КоАП,

РЕШИЛ:

Постановление Карельского УФАС России от 17.07.2014 о наложении административного штрафа по делу об административном правонарушении № 04-38/07-2014 вынесенное в отношении <...>, оставить без изменения, а Жалобу без

удовлетворения.

В соответствии с частью 1 статьи 30.9 и статьей 30.3 КоАП решение о рассмотрении жалобы на постановление об административном правонарушении может быть обжаловано в суд по месту рассмотрения жалобы в течение десяти суток со дня вручения или получения копии решения.