

<...>

<...> (место регистрации)

ул. Светланская, д. 22 г. Владивосток,

690110 (департамент земельных и имущественных отношений Приморского края)

ПРОТОКОЛ № 025/04/14.9- 777/2019

об административном правонарушении

4 сентября 2019 года

г. Владивосток

Протокол составлен начальником отдела контроля органов власти Управления Федеральной антимонопольной службы по Приморскому краю (далее также – Приморское УФАС России) <...> в отношении должностного лица – <...>, исполнявшего обязанности директора департамента земельных и имущественных отношений Приморского края, гражданина <...>, владеющего <...>, <...> года рождения, уроженца <...>, паспорт <...>, зарегистрирован: <...>

в присутствии лично <...>

Событие административного правонарушения и его квалификация:

5 марта 2019 года решением Приморского УФАС России по делу № 15/08-2018 признан факт нарушения Департаментом земельных и имущественных отношений Приморского края части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Нарушение выразилось в непринятии мер по возврату (истребованию) земельного участка с кадастровым номером 25:28:030005:318, расположенного по адресу: ул. Поселковая 2-ая, д.3, г. Владивосток (далее - земельный участок), после окончания срока (после 11.05.2015) действия договора от 03.07.2012 № 03-Ю-15420 аренды земельного участка, и тем самым дальнейшее предоставление спорного земельного участка, минуя процедуру проведения торгов, предусмотренную пунктом 3 статьи 39.6 Земельного кодекса РФ, в нарушение пункта 15 статьи 39.8 Земельного кодекса РФ и требований главы 5 Закона о защите конкуренции без наличия на то правовых оснований, в результате чего хозяйствующему субъекту ООО «Северное» предоставлена необоснованная преференция, создающая для него конкурентные преимущества перед другими хозяйствующими субъектами в использовании земли и ограничивающая возможность иных хозяйствующих субъектов получить земельный ресурс, необходимый для осуществления деятельности, конкурентным способом.

Указанное действие (бездействие) ограничило конкуренцию на товарном рынке аренды земельных участков, находящихся в собственности или в ведении Приморского края, предназначенных для использования в целях размещения автостоянки (для оказания услуги автостоянки) в географических границах г. Владивостока.

Из материалов дела следует, что дело № 15/08-2018 возбуждено по признакам нарушения Департаментом части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившегося в предоставлении незаконной государственной преференции хозяйствующему субъекту ООО «Северное» путем продления после 11.05.2015 договора от 03.07.2012 №03-Ю-15420 аренды земельного участка с кадастровым номером 25:28:030005:318, расположенного по адресу: ул. Поселковая 2-ая, д.3, г. Владивосток (далее - земельный участок) на новый срок (на неопределенный срок) без проведения аукциона в нарушение пункта 3 статьи 39.6 и пункта 15 статьи 39.8 Земельного кодекса РФ и требований, установленных главой 5 Закона о защите конкуренции, а также в непринятии мер по возврату земельного участка по окончании срока действия договора.

Дело возбуждено на основании статьи 39.1 Закона о защите конкуренции в связи с невыполнением Департаментом предупреждения от 18.10.2018 № 88800/08 о необходимости в срок до 26 ноября 2018 года (включительно) прекращения указанного действия путем принятия в установленном законодательством РФ порядке мер по возврату указанного земельного участка.

Материалами дела подтверждается, что на основании распоряжения Департамента от 12.05.2012 № 901 с ООО «Северное» заключен договор от 03.07.2012 № 03-Ю-15420 аренды земельного участка с кадастровым номером 25:28:030005:318 площадью 3791 кв. м, из земель населенных пунктов, находящийся по адресу: Приморский край, г. Владивосток, ул. Поселковая 2-ая, д.3. Участок предоставлен для использования в целях не связанных со строительством: для размещения автостоянки. Срок аренды участка установлен с 12.05.2012 по 11.05.2015.

По истечении действия договора земельный участок по акту приема-передачи не возвращен, департамент мер по прекращению арендных отношений и по истребованию (возврату) земельного участка не принял, договор после 11.05.2015 возобновлен на неопределенный срок.

Часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции запрещает органам власти (государственным органам и органам местного самоуправления) совершать действия, принимать акты, которые приводят к ограничению конкуренции или создают угрозу конкуренции, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами, в частности запрещается предоставление государственной или муниципальной преференции в нарушение порядка, установленного главой 5 Закона о защите конкуренции (пункт 7).

Состав нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции образуют только два обстоятельства в совокупности: действия (бездействие) органов власти (государственных органов власти и органов местного самоуправления) приводят к ограничению конкуренции или создают угрозу конкуренции и такие действия не основаны на нормах федерального закона.

В силу пункта 10 Информационного письма Президиума ВАС РФ от 16.02.2001 № 59, при автоматическом продлении срока действия договора аренды по окончании срока аренды при отсутствии отказа одной из сторон от продления по окончании первоначального срока действия договора между сторонами фактически начинает действовать новый договор аренды, условия которого идентичны условиям окончившегося договора.

Таким образом, при продлении (возобновлении) договора аренды по окончании срока его действия на неопределенный срок между сторонами фактически начинает действовать новый договор на тех же условиях, что и первоначальный договор. Этот новый договор в соответствии с пунктом 1 статьи 422 ГК РФ должен соответствовать обязательным для сторон правилам, установленным законом и иными правовыми актами (императивным нормам), действующим в момент его заключения.

Пунктом 2 статьи 607 ГК РФ предусмотрено, что законом могут быть установлены особенности сдачи в аренду земельных участков и других обособленных природных объектов.

Согласно пункту 3 статьи 3 Земельного кодекса РФ имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами.

Федеральным законом от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 171-ФЗ), вступившим в силу с 01.03.2015, был изменен ранее существовавший порядок предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Исходя из совокупного применения подпункта «б» пункта 14 статьи 1 Закона № 171-ФЗ, пункта 3 статьи 39.6 и пункта 15 статьи 39.8 Земельного кодекса РФ, после 01.03.2015 исключается предоставление преимущественного права на заключение (продление) договора аренды земельного участка на новый срок (как на определенный, так и на неопределенный срок), следовательно, исключается применение статьи 621 ГК РФ к отношениям в сфере землепользования.

Случаи, при которых допускается заключение (продление) договора аренды на новый срок, без проведения торгов, установлены пунктом 3 статьи 39.6 Земельного кодекса РФ, а условия реализации такого права пунктом 4 данной статьи.

При отсутствии в совокупности вышеперечисленных условий арендатор земельного участка лишается права на заключение договора аренды на новый срок (на пролонгацию) без проведения торгов, в связи с чем земельный участок, являющийся предметом такого договора аренды, может быть предоставлен данному лицу по истечении срока действия договора аренды только на торгах, проводимых в форме аукциона (пункт 1 статьи 39.6 Земельного кодекса РФ).

Статья 34 Закона № 171-ФЗ, устанавливающая переходные положения, не предусматривает право продления договоров аренды земельных участков, заключенных до 01.03.2015, на новый срок (в том числе на неопределенный срок) без торгов в период действия пункта 15 статьи 39.8 Земельного кодекса РФ по правилам, действующим до 01.03.2015.

По правилам, действующим до введения в действие Закона № 171-ФЗ, без торгов заключаются договоры аренды земельных участков, в отношении которых до 01.03.2015 были приняты решения о предварительном согласовании места размещения объекта и об утверждении схемы расположения земельного участка, то есть в отношении не оформленных земельных участков, оформление которых началось, но не завершилось до 01.03.2015 (п. 1 и п. 3 ст. 34 Закона № 171-ФЗ).

Не может продление (возобновление) договора аренды земельного участка на новый срок (на неопределенный срок) после 01.03.2015 использоваться как способ получения арендатором преимущественного права на использование земельного участка в обход установленных правил (в обход проведения конкурентных процедур)

В связи с этим прекращение арендных земельных отношений, продленных (возобновленных) на неопределенный срок после 01.03.2015 в период действия пункта 15 статьи 39.8 Земельного кодекса РФ, является обязанностью, а не правом уполномоченного органа.

В силу правовой позиции, отраженной в Определении Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 12 сентября 2017 года № 306-КГ17-4881, не может быть продлен на неопределенный срок договор аренды государственного или муниципального имущества, являющегося государственной или муниципальной собственностью, если законодатель ограничил возможность продления (заключения) договоров аренды указанного имущества на новый срок без проведения публичных процедур.

В данном случае продление договора аренды на новый срок возможно только по результатам торгов. Продление договора аренды на неопределенный срок является незаконной преференцией, предоставляющей конкурентные преимущества арендатору путем предоставления в пользование имущества по окончании срока действия договора аренды.

Исходя из этого, после 01.03.2015 продление договора аренды земельного участка, заключенного до 01.03.2015, на новый срок возможно только по результатам торгов (аукциона), следовательно, не может быть продлен (возобновлен) на неопределенный срок договор аренды, срок которого истек после 01.03.2015 в период действия пункта 15 статьи 39.6 Земельного кодекса, по правилам, действующим до 01.03.2015 (до введения в действие Закона № 171-ФЗ).

Между тем, договор аренды земельного участка в нарушение пункта 3 статьи 39.6 и пункта 15 статьи 39.8 Земельного кодекса продлен на новый срок (на неопределенный срок) после 11.05.2015 без проведения торгов (аукциона).

В силу толкования части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции Президиумом ВАС РФ, содержащегося в постановлении от 05.04.2011 № 14686/10, Определении Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ от 24.06.2015 № 307-КГ15-1408, достаточным основанием для вывода о нарушении данной нормы является создание условий, возможности для наступления последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции. Нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции является непроведение торгов в тех случаях, когда их проведение является обязательным.

Непроведение уполномоченным органом торгов (аукциона) в отношении земельных участков в тех случаях, когда их проведение является обязательным, лишает возможности потенциальных желающих принять участие в конкурентной борьбе за право доступа к земельному ресурсу. Предоставление уполномоченным органом преимущества в получении земельного ресурса на том или ином праве одному хозяйствующему без проведения торгов ограничивает возможность доступа к этому земельному ресурсу других заинтересованных в его получении хозяйствующих субъектов, что приводит к ограничению конкуренции или создает угрозу конкуренции за право получения в пользование (в аренду) земельного ресурса для осуществления соответствующей деятельности.

Поскольку с 01.03.2015 заключение договоров аренды земельных участков на новый срок допускается только по результатам конкурентных процедур (аукциона), то продление (возобновление) действия договора аренды земельного участка на неопределенный срок и непринятие мер по возврату участка имеет признаки нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите

конкуренции, так как создает необоснованное преимущество арендатору земельного участка в его использовании после окончания срока действия договора аренды (после 11.05.2015) и ограничивает возможность иных хозяйствующих субъектов получить земельный ресурс, необходимый для осуществления деятельности, конкурентным способом.

Из совокупного применения пункта 20 статьи 4 и пункта 1 части 4 статьи 19 указанных норм следует, что предоставление отдельным хозяйствующим субъектам имущества, иных объектов гражданских прав (в том числе земельных участков) по договорам аренды и иным договорам, предусматривающим переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, без проведения торгов (аукциона) является государственной или муниципальной преференцией.

Государственная или муниципальная преференция может быть предоставлена исключительно в целях, предусмотренных частью 1 статьи 19 Закона о защите конкуренции, и только с предварительного согласия в письменной форме антимонопольного органа (часть 3 статьи 19 Закона о защите конкуренции).

Таким образом, договор аренды земельного участка мог быть заключен (продлен) на новый срок только по результатам аукциона либо при условии получения согласия Приморского УФАС России на предоставление государственной преференции в установленном статьей 20 Закона о защите конкуренции порядке.

Между тем, договор аренды земельного участка заключен (продлен) на новый срок (на неопределенный срок) без проведения торгов (аукциона) и в нарушение порядка предоставления государственной преференции, установленного частями 1 и 3 статьи 19 и частью 1 статьи 20 Закона о защите конкуренции.

Согласно правовой позиции, отраженной в Определении Верховного Суда РФ от 17.01.2019 № 303-КГ18-22853 по делу № А51-5839/2018 непринятие Департаментом мер по истребованию земельного участка после окончания срока действия договора аренды и тем самым дальнейшее предоставление спорного земельного участка минуя процедуру проведения торгов, предусмотренную пунктом 3 статьи 39.6 Земельного кодекса, без наличия на то правовых оснований, свидетельствует о предоставлении хозяйствующему субъекту необоснованной преференции, создает для него конкурентные преимущества перед другими субъектами, то есть фактически является попыткой обойти требования специальной нормы земельного законодательства, регулирующей вопросы предоставления в аренду земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности.

В связи с этим непринятие Департаментом мер по истребованию земельного участка после окончания срока действия договора аренды и тем самым дальнейшее предоставление спорного земельного участка минуя процедуру проведения торгов, предусмотренную пунктом 3 статьи 39.6 Земельного кодекса, без наличия на то правовых оснований, свидетельствует о предоставлении хозяйствующему субъекту необоснованной преференции, создает для него конкурентные преимущества перед другими хозяйствующими субъектами.

В результате анализа состояния конкуренции на товарном рынке, проведенного в соответствии с Приказом ФАС России от 28 апреля 2010 года № 220, установлено, что продуктовые границы исследуемого товарного рынка - аренда земельных участков, находящихся в собственности или в ведении Приморского края, предназначенных для использования в целях размещения автостоянки (для оказания услуги автостоянки), географические границы товарного рынка определяются территорией города Владивостока Приморского края, временной интервал исследования - с 12.05.2015 до настоящего времени.

Непринятие Департаментом мер по возврату (истребованию) земельного участка после окончания срока действия договора аренды и тем самым дальнейшее предоставление спорного земельного участка минуя процедуру проведения торгов, предусмотренную пунктом 3 статьи 39.6 Земельного кодекса, в нарушение пункта 15 статьи 39.8 Земельного кодекса, требований главы 5 Закона о защите конкуренции без наличия на то правовых оснований, свидетельствует о предоставлении хозяйствующему субъекту ООО «Северное» необоснованной преференции, что создает для него конкурентные преимущества перед другими хозяйствующими субъектами в использовании земли с 12.05.2015 и ограничивает возможность иных хозяйствующих субъектов получить земельный ресурс, необходимый для осуществления деятельности, конкурентным способом.

При указанных обстоятельствах Департаментом был нарушен пункт 7 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, что выразилось в непринятии мер по возврату (истребованию) земельного участка после окончания срока действия договора аренды (после 11.05.2015) и дальнейшее предоставление спорного земельного участка, минуя процедуру проведения торгов, предусмотренную пунктом 3 статьи 39.6 Земельного кодекса, в нарушение пункта 15 статьи 39.8 Земельного кодекса, требований главы 5 Закона о защите конкуренции без наличия на то правовых оснований, в результате чего хозяйствующему субъекту ООО «Северное» была предоставлена необоснованная преференция, создающая для него конкурентные преимущества перед другими хозяйствующими субъектами в использовании земли и ограничивающая возможность иных хозяйствующих субъектов получить земельный ресурс, необходимый для осуществления деятельности, конкурентным способом, что ограничило конкуренцию на товарном рынке аренды земельных участков, находящихся в собственности или в ведении Приморского края, предназначенных для использования в целях размещения автостоянки (для оказания услуги автостоянки) в географических границах

В соответствии с частью 1.2 статьи 28.1 КоАП РФ принятие антимонопольным органом решения, которым установлен факт нарушения антимонопольного законодательства, является поводом к возбуждению дела об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 14.9 КоАП РФ.

Частью 1 статьи 14.9 КоАП РФ предусмотрено, что 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, а также организаций, участвующих в предоставлении государственных или муниципальных услуг, 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 7 статьи 14.32 настоящего Кодекса, - влекут наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пятнадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей.

Согласно части 7 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции при условии выполнения предупреждения дело о нарушении антимонопольного законодательства не возбуждается и лицо, выполнившее предупреждение, не подлежит административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства в связи с его устранением.

Из данной нормы следует, что при выполнении Департаментом предупреждения должностные лица, совершившие действия (бездействие), несоответствующее антимонопольному законодательству, установленные решением антимонопольного органа, не подлежат административной ответственности, предусмотренной частью 1 статьи 14.9 КоАП РФ.

Материалами дела подтверждается, что предупреждение о необходимости прекращения действия (бездействия), содержащего признаки нарушения антимонопольного законодательства, путем принятия в установленном законодательством порядке мер по возврату земельного участка, Департаментом не выполнено.

Как следует из материалов дела, одним из должностных лиц, совершивших несоответствующее антимонопольному законодательству действие (бездействие), установленное решением по делу 15/08-2017, ответственность за которые предусмотрена частью 1 статьи 14.9 КоАП РФ, является <...>, исполнявший обязанности директора департамента с 26.11.2018 (приказ Губернатора Приморского края от 23.11.2016 № 2685-л) до 09.04.2019 (приказ Администрации Приморского края от 08.04.2019 № 703-л).

Конкретно <...> в период исполнения полномочий директора Департамента не были приняты меры по возврату в установленном порядке земельного участка, тем самым была предоставлена незаконная государственная преференция хозяйствующему субъекту ООО «Северное».

Правонарушение конкретно <...> совершено в период с 26 ноября 2018 года по 2 апреля 2019 года в г. Владивостоке по ул. Бородинская, д. 12

В соответствии с частью 1 ст. 25.1 КоАП РФ лицу, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении, разъяснено, что он вправе знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью защитника, а также иными процессуальными правами в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, разъяснена статья 51 Конституции РФ: никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным законом.

Объяснения лица, в отношении которого возбуждено дело:

Права и обязанности разъяснены.

(подпись, ф.и.о.)

С протоколом ознакомлен

(подпись, ф.и.о.)

Подпись лица, в отношении которого
ведется производство об
административном правонарушении

Протокол составил

_____/<...> /

В случае отказа от подписания протокола делается отметка об отказе от подписания

Рассмотрение дела № 025/04/14.9-777 /2019 состоится **18 сентября 2019 года в _____ в 15.00** по адресу ул. 1-я Морская, д.2, каб. 441, г. Владивосток.

Лицу, привлекаемому к административной ответственности при себе иметь документ, удостоверяющий личность (паспорт <...> копию документа, удостоверяющего служебное положение, защитнику (представителю) - документ, удостоверяющий личность (паспорт <...> и доверенность на представление интересов по делу об административном правонарушении с надлежаще оформленными полномочиями, предусмотренными КоАП РФ.

Копия настоящего протокола получена

_____ 2019 г. _____

(ф.и.о., подпись)