

РЕШЕНИЕ

Г.

Самара

Резолютивная часть решения оглашена «19» апреля 2021 года.

В полном объеме решение изготовлено «28» апреля 2021 года.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Самарской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия), в составе: заместителя руководителя Самарского УФАС России <...>, начальника отдела контроля органов власти и торговли <...>, главного специалиста - эксперта отдела контроля органов власти и торговли <...>, рассмотрев дело № 063/01/16-1008/2020 по признакам нарушения Администрацией г.п. Волжский муниципального района Красноярский Самарской области (446394, Красноярский район, пгт. Волжский, ул. Песочная, д.2а) (далее - Администрация) и Фондом развития и благоустройства г.п. Волжский муниципального района Красноярский Самарской области (446394, Красноярский район, пгт. Волжский, ул. Песочная, д.2а) (далее - Фонд) пункта 4 статьи 16 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон «О защите конкуренции»), в присутствии на заседании Комиссии заинтересованного лица – <...>,

УСТАНОВИЛА:

В соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 39 Закона «О защите конкуренции» основанием для возбуждения и рассмотрения настоящего дела явилось поступление материалов из прокуратуры Красноярского района Самарской области, содержащих сведения о действиях Администрации, Фонда.

1. Как следует из материалов дела, руководствуясь подпунктом 4 пункта 2 статьи 39.6 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ) Администрацией с Фондом 06.12.2018г. заключен договор №6 на аренду земельного участка с кадастровым номером 63:26:1804006:1575, расположенного по адресу: Самарская область, Красноярский район, пгт. Волжский, ул. Жилгородок, уч. 20, который относится к категории земель «земли населенных пунктов» и имеет вид разрешенного использования «размещение объектов розничной торговли», площадью 312 кв.м. (далее – ЗУ№1), сроком на 10 лет (далее – Договор №1) без проведения торгов.

Указанные действия Администрации, с учетом вида разрешенного использования и размещения объекта розничной торговли, могут свидетельствовать о создании преимущественных условий для конкретного юридического лица и уклонении от процедуры торгов на право заключения договора аренды указанного земельного участка.

Предоставление муниципального имущества конкретному хозяйствующему субъекту создает для данного субъекта преимущественные условия в получении указанного имущества и препятствует доступу к муниципальному ресурсу неопределенного круга лиц, которые также могут иметь намерение приобрести вышеобозначенные права в отношении муниципального имущества.

В данном случае земельный участок с разрешенным видом использования «размещение объектов розничной торговли» предоставлен Фонду на длительный

срок в аренду без проведения торгов с целью размещения объектов местного значения. По истечении незначительного времени после государственной регистрации договора аренды весь участок передан Фондом в субаренду третьему лицу.

С учетом вышеизложенного, действия Администрации г.п. Волжский Красноярского района Самарской области и Фонда развития и благоустройства г.п. Волжский муниципального района Красноярский Самарской области по заключению Договора №1 без проведения торгов содержат признаки нарушения пункта 4 статьи 16 Закона «О защите конкуренции».

Согласно части 4 статьи 16 Закона «О защите конкуренции», запрещаются соглашения между федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, Центральным банком Российской Федерации или между ними и хозяйствующими субъектами либо осуществление этими органами и организациями согласованных действий, если такие соглашения или такое осуществление согласованных действий приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности к ограничению доступа на товарный рынок, выхода из товарного рынка или устранению с него хозяйствующих субъектов.

В связи с вышеизложенным, на основании пункта 2.3 части 2 статьи 39 Закона «О защите конкуренции», Самарским УФАС России издан приказ от 17.11.2020 № 158 о возбуждении дела и создании комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения Администрацией г.п. Волжский муниципального района Красноярский Самарской области (446394, Красноярский район, пгт. Волжский, ул. Песочная, д.2а) и Фондом развития и благоустройства г.п. Волжский муниципального района Красноярский Самарской области (446394, Красноярский район, пгт. Волжский, ул. Песочная, д.2а) пункта 4 статьи 16 Закона «О защите конкуренции».

2. Комиссия, рассмотрев материалы дела, установила следующее.

05.12.2018г. в адрес Администрации поступило заявление Фонда с просьбой предоставить на основании подпункта 4 пункта 2 статьи 39.6 ЗК РФ в аренду для размещения объектов местного значения поселения ЗУ №1 без проведения торгов. ЗУ №1 отнесен под размещение объектов местного значения, а именно рынка, 12.10.2018г. решением №55 Собрания представителей г.п. Волжский муниципального района Красноярский Самарской области «о внесении изменений в Генеральный план городского поселения Волжский муниципального района Красноярский Самарской области».

06.12.2018г. руководствуясь подпунктом 4 пункта 2 статьи 39.6 ЗК РФ Администрация заключила договор №6 с Фондом на аренду ЗУ №1 сроком на 10 лет, без проведения торгов и передала по акту приема-передачи.

21.12.2018г. Фонд развития и благоустройства г.п. Волжский муниципального района Красноярский Самарской области уведомил Администрацию о намерении заключить договор субаренды земельного участка, являющегося предметом Договора №1 с ООО «Волжский».

21.12.2018г., по истечении 16 дней с момента заключения Договора №1, между Фондом и ООО «Волжский» заключен договор субаренды ЗУ №1, принадлежащему арендатору на праве аренды в соответствии с Договором №1, сроком на 11 месяцев. Договор субаренды прекратил свое действие по истечении срока.

Согласно письменным пояснениям Администрации, Фонда, на указанном

земельном участке ведется строительство объектов недвижимости и строительство не завершено. Разрешения на строительство не выдавались ввиду того, что объекты капитального строительства на участке отсутствуют.

31.08.2020г. между Фондом и ИП <...>, ИП <...>, ИП <...> заключены договоры купли-продажи нежилых зданий (торговых павильонов).

01.09.2020г. между Фондом и ИП <...>, ИП <...>, ИП <...> заключены договоры аренды торговых павильонов, расположенных на ЗУ №1.

Согласно письменным пояснениям Фонда, в связи с тем, что строительство объектов недвижимости на земельном участке не завершено, за разрешением на право организации рынка он не обращался.

Также Комиссией установлено, что 26.12.2019г. в адрес Администрации поступило заявление Фонда с просьбой предоставить на основании подпункта 4 пункта 2 статьи 39.6 ЗК РФ в аренду для размещения объектов местного значения поселения земельный участок с кадастровым номером 63:26:1804006:1621, расположенный по адресу: Самарская область, Красноярский район, пгт. Волжский, ул. Жилгородок, уч. 20А, который относится к категории земель «земли населенных пунктов» и имеет вид разрешенного использования «размещение объектов розничной торговли» (далее – ЗУ №2), площадью 141 кв.м., без проведения торгов.

ЗУ №2 отнесен под размещение объектов местного значения, а именно рынка, 08.07.2020г. решением №32 Собрания представителей г.п. Волжский муниципального района Красноярский Самарской области «о внесении изменений в Генеральный план городского поселения Волжский муниципального района Красноярский Самарской области».

26.12.2019г. руководствуясь подпунктом 4 пункта 2 статьи 39.6 ЗК РФ Администрация заключила договор №5 с Фондом на аренду ЗУ №2, относящегося к объектам местного значения, сроком на 10 лет, без проведения торгов и передала по акту приема-передачи от 26.12.2019г. (далее – Договор №2).

Согласно письменным пояснениям Администрации, Фонда, государственная регистрация договора аренды ЗУ №2 осуществлена 23.12.2020г.

30.12.2020г. между Фондом и ИП <...> заключен договор аренды торгового павильона, расположенного на вышеуказанном земельном участке.

Также установлено, что 18.07.2019г. гражданин <...> обращался в Администрацию с просьбой о предоставлении в аренду земельного участка, расположенного по адресу: Самарская область, Красноярский район, пгт. Волжский, ул. Жилгородок, уч. 20.

Письмом №351 от 23.07.2019г. ему было сообщено, что согласно статье 39.6 ЗК РФ, договор аренды земельного участка заключается на торгах, проводимых в форме аукционов, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 2 статьи 39.6 ЗК РФ. Обращением 29.07.2019г., <...> сообщил Администрации, что на вышеуказанном земельном участке в настоящее время ведется строительство сооружений капитального типа, вместе с тем, информация о проведении аукциона на аренду указанного земельного участка не была опубликована в СМИ и на официальном сайте Администрации.

30.07.2019г. Администрацией дан ответ <...> о том, что вышеуказанный земельный участок предоставлен на праве аренды третьему лицу, право аренды зарегистрировано в Управлении Росреестра по Самарской области.

3. Пунктом 3 статьи 22 ЗК РФ предусмотрено, что земельные участки, за исключением указанных в пункте 4 статьи 27 указанного Кодекса, могут быть

предоставлены в аренду в соответствии с гражданским законодательством и ЗК РФ.

В соответствии с подпунктом 3 пункта 1 статьи 39.1 ЗК РФ земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются на основании договора аренды в случае предоставления земельного участка в аренду.

На основании пункта 1 статьи 39.6 ЗК РФ предоставление земельных участков в аренду осуществляется по результатам аукционов (конкурентных процедур), за исключением случаев, предусмотренных пунктом 2 указанной статьи.

Пунктом 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» разъяснено, что в случаях, предусмотренных законом (например, пунктами 1 и 3 статьи 17.1 Закона о защите конкуренции, статьями 30 - 30.2 ЗК РФ), договор аренды в отношении государственного или муниципального имущества может быть заключен только по результатам проведения торгов.

Вместе с тем, подпунктом 4 пункта 2 статьи 39.6 ЗК РФ предусмотрено, что договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается без проведения торгов в случае предоставления земельного участка юридическим лицам для размещения объектов, в том числе, местного значения.

В соответствии с частью 1 статьи 24 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), генеральный план поселения, генеральный план городского округа, в том числе внесение изменений в такие планы, утверждаются соответственно представительным органом местного самоуправления поселения, представительным органом местного самоуправления городского округа.

В соответствии с пунктом 20 статьи 1 ГК РФ, объекты местного значения - объекты капитального строительства, иные объекты, территории, которые необходимы для осуществления органами местного самоуправления полномочий по вопросам местного значения.

Пунктом 10 части 1 статьи 14 Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения городского поселения относится в том числе создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания.

Частью 1 статьи 4 Закона о розничных рынках предусмотрено, что рынок организуется в соответствии с планом, предусматривающим организацию рынков на территории субъекта Российской Федерации и утвержденным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с архитектурными, градостроительными и строительными нормами и правилами, с проектами планировки и благоустройства территории субъекта Российской Федерации и территории муниципального образования и с учетом потребностей субъекта Российской Федерации в рынках того или иного типа.

Согласно части 3 статьи 4 Закона о розничных рынках рынок может быть организован юридическим лицом, которое зарегистрировано в установленном законодательством Российской Федерации порядке и которому принадлежат объект или объекты недвижимости, расположенные на территории, в пределах которой предполагается организация рынка (далее также - заявитель), на основании разрешения, выданного в установленном Правительством Российской Федерации порядке органом местного самоуправления, определенным законом субъекта Российской Федерации.

Аналогичные положения содержатся в статье 2 Закон Самарской области от 31.05.2007 № 41-Г «Об организации розничных рынков на территории Самарской области», согласно которой розничный рынок может быть организован юридическим лицом, которое зарегистрировано в установленном законодательством Российской Федерации порядке и которому принадлежат объект или объекты недвижимости, расположенные на территории, в пределах которой предполагается организация розничного рынка, на основании разрешения, выданного в установленном Правительством Российской Федерации порядке администрацией (мэрией) городского округа или администрацией муниципального района, расположенных на территории Самарской области.

3. В соответствии с частью 5.1 статьи 45 Закона «О защите конкуренции» при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства антимонопольный орган проводит анализ состояния конкуренции в объеме, необходимом для принятия решения о наличии или об отсутствии нарушения антимонопольного законодательства.

Настоящий анализ состояния конкуренции проведен в целях полного, объективного и всестороннего рассмотрения дела № 063/01/16-1008/2020 по признакам нарушения Администрацией и Фондом пункта 4 статьи 16 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

При проведении анализа Самарское УФАС России руководствовалось Приказом ФАС России от 28.04.2010 г. № 220 «Об утверждении Порядка проведения анализа и оценки состояния конкурентной среды на товарном рынке» (далее - Порядок № 220).

В качестве источников исходной информации при исследовании рынка использовались следующие нормативно-правовые документы:

Закон «О защите конкуренции»;
Порядок № 220;
ЗК РФ.

В соответствии с пунктом 10.9 Порядка № 220 по делам, возбужденным по признакам нарушения статьи 16 Закона о защите конкуренции, анализ состояния конкуренции на товарном рынке включает следующие этапы:

- а) определение временного интервала исследования товарного рынка;
- б) определение продуктовых границ товарного рынка.
- в) определение географических границ товарного рынка.

По результатам проведения анализа состояния конкуренции в соответствии с пунктом 10.9 Порядка № 220, установлено следующее.

Установлено, что 06.12.2018г., 26.12.2019г., между Фондом и Администрацией заключены договоры №6 и №5, соответственно, аренды вышеуказанных земельных участков сроком на 10 лет.

Исходя из материалов настоящего дела, совокупности имеющихся доказательств, особенностей товарного рынка, временной интервал исследования определен периодом заключения договоров между Администрацией и Фондом с 06.12.2018г. по 19.04.2021г.

Исходя из вышеизложенного, продуктовые границы рынка можно определить как право на заключение договора аренды муниципального имущества (земельных участков).

Исходя из конкретных обстоятельств и целей рассмотрения настоящего дела, географическими границами исследуемого рынка являются границы городского поселения Волжский муниципального района Красноярский Самарской области.

4. Статья 16 Закона о защите конкуренции предусматривает запрет на ограничивающие конкуренцию соглашения или согласованные действия между органами власти и хозяйствующими субъектами либо осуществление этими органами и организациями согласованных действий, если такие соглашения или такое осуществление согласованных действий приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

При этом, под соглашением понимается договоренность в письменной форме, содержащаяся в документе или нескольких документах, а также договоренность в устной форме (пункт 18 статьи 4 Закона о защите конкуренции).

Согласно пункту 7 статьи 4 Закона о защите конкуренции под конкуренцией понимается 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.

В силу пункта 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции под признаками ограничения конкуренции понимается сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке, отказ хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, от самостоятельных действий на товарном рынке, определение общих условий обращения товара на товарном рынке соглашением между хозяйствующими субъектами или в соответствии с обязательными для исполнения ими указаниями иного лица либо в результате согласования хозяйствующими субъектами, не входящими в одну группу лиц, своих действий на товарном рынке, иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке, а также установление органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, при участии в предоставлении таких услуг требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Действия органа власти по ограничению конкуренции носят форму соглашений с хозяйствующим субъектом, в результате которых хозяйствующий субъект получает различные конкурентные преимущества на товарном рынке, где была или могла быть ограничена или устранена конкуренция на товарном рынке.

Органы власти обладают особыми полномочиями, позволяющими им влиять на обращение товара на рынке. В связи с чем, статьей 16 Закона «О защите конкуренции» введен запрет на соглашения между органами власти и хозяйствующими субъектами, если такие соглашения или такое осуществление согласованных действий приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Из взаимосвязанного анализа положений Закона «О защите конкуренции» следует, что под соглашениями, указанными в статье 16 Закона «О защите конкуренции», понимаются любые договоренности между органами власти или иными осуществляющими функции указанных органов органами и хозяйствующими субъектами как в устной, так и в письменной форме, приводящие либо которые могут привести к ограничению конкуренции.

Согласно позиции Президиума Верховного Суда Российской Федерации, изложенной в Обзоре по вопросам судебной практики, возникающим при рассмотрении дел о защите конкуренции и об административных

правонарушениях в указанной сфере от 16.03.2016 г., факт наличия антиконкурентного соглашения не ставится в зависимость от его заключения в виде договора по правилам, установленным гражданским законодательством, включая требования к форме и содержанию сделок, и может быть доказан, в том числе, с использованием совокупности иных доказательств, в частности фактического поведения ответчиков.

Для квалификации действий хозяйствующего субъекта и органа власти как не соответствующих статье 16 Закона о защите конкуренции необходимо установить наличие противоречащих закону соглашения между указанными лицами или их согласованных действий и наступление (возможность наступления) в результате этих действий (соглашения) последствий, связанных с недопущением, ограничением, устранением конкуренции.

Таким образом, доказательствами наличия антиконкурентного соглашения между органом местного самоуправления и хозяйствующим субъектом может являться определенная совокупность доказательств, подтверждающих их взаимодействие, которое привело или могло привести к определенным в статье 16 Закона «О защите конкуренции» негативным последствиям.

При этом факт заключения договора сам по себе не может свидетельствовать о нарушении сторонами статьи 16 Закона о защите конкуренции при отсутствии доказательств наличия согласованных действий, запрещенных этой нормой, и возникших в связи с этим последствий, указанных в соответствующих частях данной нормы.

В ходе рассмотрения дела было установлено, что предоставление земельных участков конкретному хозяйствующему субъекту – Фонду обусловлено действиями Администрации, которые предусмотрены подпунктом 4 пункта 2 статьи 39.6 ЗК РФ и полномочиями Администрации как органа местного самоуправления.

Вместе с тем, из имеющихся материалов не усматривается, что указанные действия обусловлены наличием соглашения между Администрацией и Фондом, запрет на которое установлен статьей 16 Закона «О защите конкуренции».

Учитывая изложенное, Комиссия пришла к выводу об отсутствии достаточных доказательств, свидетельствующих о заключении ответчиками антиконкурентного соглашения.

Согласно части 2 статьи 41 Закона «О защите конкуренции» по окончании рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства комиссия на своем заседании принимает решение.

С учетом имеющихся документов и сведений, Комиссия Самарского УФАС России приходит к выводу об отсутствии в действиях Администрации и Фонда нарушения части 4 статьи 16 Закона «О защите конкуренции».

Частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции установлен запрет на ограничивающие конкуренцию акты и действия (бездействие) органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов или организаций, участвующих в предоставлении государственных или муниципальных услуг, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

В соответствии с Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 04.03.2021 N 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства», при применении конкретных положений статьи 15 Закона судам также необходимо учитывать, имеется ли норма иного федерального закона, допускающая принятие оспариваемого акта,

осуществление действий (бездействие).

Таким образом, учитывая подпункт 4 пункта 2 статьи 39.6 ЗК РФ, допускающий заключение договора аренды земельного участка, находящегося в муниципальной собственности без проведения торгов в случае предоставления земельного участка юридическим лицам для размещения объектов местного значения, в действиях Администрации отсутствуют признаки нарушения статьи 15 Закона «О защите конкуренции».

Пунктом 1 части 1 статьи 48 Закона «О защите конкуренции» установлено, что Комиссия прекращает рассмотрение дела о нарушении антимонопольного законодательства в случае отсутствия нарушения антимонопольного законодательства в рассматриваемых Комиссией действиях.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 3 статьи 41, пунктом 1 части 1 статьи 48 Закона «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

Прекратить производство по делу № 063/01/16-1008/2020 в связи с отсутствием в действиях Администрации г.п. Волжский муниципального района Красноярский Самарской области и Фонда развития и благоустройства г.п. Волжский муниципального района Красноярский Самарской области нарушения части 4 статьи 16 Закона «О защите конкуренции».

Председатель Комиссии <...>

Члены Комиссии <...>

<...>

Решение может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня его принятия.