РЕШЕНИЕ

г. Москва

Резолютивная часть решения объявлена «12» апреля 2023 года.

В полном объеме решение изготовлено «19» апреля 2023 года.

Коллегиальный орган Федеральной антимонопольной службы – Апелляционная коллегия Федеральной антимонопольной службы (далее – Апелляционная коллегия) в составе: председателя Апелляционной коллегии: <«...»>; заместителя председателя Апелляционной коллегии: <«...»>; членов Апелляционной коллегии: <«...»>; <«...»>;

в присутствии, в том числе по видео-конференц-связи: от ООО «ПЛГ»: <«...»> (по доверенности); от Правительства Санкт-Петербурга и Комитета по инвестициям Санкт-Петербурга: <«...»> (по доверенности); от ООО «Пулково Люкс»: <«...»>
(по доверенности); от Санкт-Петербургского УФАС России: <«...»>; <«...»>,

рассмотрев на заседании Апелляционной коллегии жалобу ООО «ПЛГ» на решение Санкт-Петербургского УФАС России от 29.12.2022 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 078/01/15-944/2022 (уведомление о дате, времени и месте рассмотрения жалобы размещено на официальном сайте
ФАС России www.fas.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»),

УСТАНОВИЛА:

В ФАС России в порядке статьи 23 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) поступила жалоба ООО «ПЛГ» на решение и предписание Санкт-Петербургского УФАС России от 29.12.2022 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 078/01/15-944/2022 (далее также – Жалоба, Решение, Дело).

ООО «ПЛГ» с вынесенным Решением Санкт-Петербургского
УФАС России не согласно, считает, что оно нарушает единообразие в применении антимонопольными органами норм антимонопольного

законодательства и просит его отменить.

Доводы ООО «ПЛГ» изложены в Жалобе, в частности общество считает, что Дело подлежало прекращению в связи с истечением срока давности рассмотрения Дела в соответствии со статьей 41^1 Закона о защите конкуренции, отсутствуют основания для отмены постановления Правительства Санкт-Петербурга
от 28.04.2016 № 309 «О предоставлении земельного участка для строительства гостиницы по адресу: Приморский район, Приморский проспект, участок 83 (восточнее пересечения с Яхтенной ул.)» (далее – Постановление № 309), принятое Решение несет негативные последствия для ООО «ПЛГ» в виде убытков в крупном размере.

Санкт-Петербургским УФАС России в рамках рассмотрения Дела установлено следующее.

Между Комитетом по инвестициям Санкт-Петербурга и ООО «ПЛГ» 24.10.2016 на основании постановления Правительства Санкт-Петербурга от 09.03.2016 № 166 «О стратегическом инвестиционном проекте Санкт-Петербурга «Строительство сети гостиниц массового сегмента на территории
Санкт-Петербурга» и Постановления № 309 был заключен договор аренды земельного участка на инвестиционных условиях, предметом которого являлась реализация инвестиционного проекта по строительству гостиницы.

Постановлением Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 23.12.2020 по делу № А56-14607/2020 решение Санкт-Петербургского УФАС России от 03.10.2020 по делу о нарушении антимонопольного законодательства
№ 078/01/15-43/2019 было признано законным, указанный вывод был также поддержан постановлением Арбитражного суда Северо-Западного округа
от 25.05.2021.

По результатам рассмотрения указанного судебного дела Постановление
№ 166 было признано не соответствующим нормам регионального законодательства. Принято постановление Правительства Санкт-Петербурга от 05.07.2021 № 446 (далее – Постановление № 446), в котором утратившим силу был признан пункт 2 Постановления № 166 о признании инвестиционного товарищества ООО «Новый век», ООО «НТД», ООО «УК Аурум Менеджмент», ООО «Вечная крепость», ООО «Стайл-Строй», ООО «ПЛГ» (далее — Инвестиционное товарищество) стратегическим инвестором Санкт-Петербурга.

Указанные изменения привели к утрате ранее названного инвестиционного товарищества статуса стратегического инвестора с июля 2021 года.

Санкт-Петербургское УФАС России пришло к выводу о том, что ООО «ПЛГ» в составе Инвестиционного товарищества в связи с утратой статуса стратегического инвестора утратило возможность реализации стратегически инвестиционного проекта по строительству гостиницы, в связи с чем пользование землей, предоставленной на основании Постановления № 309, изданного во исполнение Постановления № 166, не соответствует требованиям Земельного кодекса Российской Федерации (далее — ЗК РФ) и Закона о защите конкуренции.

По результатам рассмотрения Дела Решением Санкт-Петербургского УФАС России в действиях (бездействии) Правительства Санкт-Петербурга установлено нарушение, выразившееся в создании преимущественных условий деятельности ООО «ПЛГ» путем неотмены (непризнания утратившим силу) Постановления № 309, принятого на основании Постановления № 166, признанного судом не соответствующим нормам антимонопольного законодательства в рамках арбитражного дела № А56-14607/2020 и измененного Постановлением № 446, а также путем непринятия надлежащих мер по прекращению пользования ООО «ПЛГ», утратившим статус стратегического инвестора, земельным участком, что может иметь результатом недопущение, ограничение конкуренции на товарном рынке инвестиционной-строительной деятельности (работ, услуг).

Правительству было выдано предписание об отмене Постановления № 309, а также о принятии надлежащих мер по прекращению пользования ООО «ПЛГ» земельным участком.

По результатам рассмотрения апелляционной жалобы ООО «ПЛГ» на решение и предписание Санкт-Петербургского УФАС России от 29.12.2022 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 078/01/15-944/2022 Апелляционная коллегия пришла к следующим выводам.

В соответствии с частью 1 статьи 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).

Согласно пункту 34 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 04.03.2021 № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» при наличии спора о соответствии статье 15 Закона о защите конкуренции правовых актов, решений, действий (бездействия) антимонопольный орган должен доказать факт недопущения, ограничения, устранения конкуренции либо установить угрозу наступления таких последствий на определенном товарном рынке, в том числе в результате нарушения прав и законных интересов отдельных участников рынка, создания для них конкурентных преимуществ или препятствий в конкуренции на товарных рынках.

Так, в случае квалификации действий органа власти (органа местного самоуправления) по части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции следует установить, какие действия, не предусмотренные законодательством, были совершены органом власти (органом местного самоуправления), а также установить причинно-следственную связь между такими действиями и наступлением (возможностью наступления) негативных последствий в виде недопущения, ограничения, устранения конкуренции.

Согласно подпункту 3 пункта 2 статьи 39.6 ЗК РФ договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается без проведения торгов в том числе в случае предоставления земельного участка юридическим лицам в соответствии с распоряжением высшего должностного лица субъекта Российской Федерации для размещения объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, реализации масштабных инвестиционных проектов при условии соответствия указанных объектов, инвестиционных проектов критериям, установленным законами субъектов Российской Федерации.

В этой связи согласно подпункту 3 пункта 2 статьи 39.6 ЗК РФ для предоставления земельного участка необходимо наличие распоряжения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации о предоставлении такого имущества для реализации масштабного инвестиционного проекта.

Таким актом является Постановление № 309, изданное согласно

преамбуле в целях реализации Постановления № 166.

Из материалов Дела следует, что ООО «ПЛГ» в составе Инвестиционного товарищества утратило статус стратегического инвестора в связи с внесением изменений Постановлением № 446 в Постановление № 166, признанного судами по делу № А56-14607/2020 несоответствующим региональному законодательству Санкт-Петербурга.

Законом Санкт-Петербурга от 03.12.2008 № 742-136 «О стратегических инвестиционных проектах, стратегических инвесторах и стратегических партнерах Санкт-Петербурга» (далее – Закон Санкт-Петербурга № 742-136) определены формы государственного регулирования инвестиционной деятельности в виде определения статуса стратегического инвестиционного проекта, стратегического инвестора, стратегического партнера Санкт-Петербурга и установления порядка признания лиц стратегическими инвесторами, стратегическими партнерами Санкт-Петербурга и признания инвестиционных проектов стратегическими инвестиционными проектами Санкт-Петербурга для создания условий, стимулирующих осуществление инвестиционной и иной деятельности, оказывающей значительное воздействие на социально-экономическое развитие Санкт-Петербурга.

Статьей 3 Закона Санкт-Петербурга № 742-136 предусмотрены критерии, характеризующие инвестиционный проект.

Также статьей 4 Закона Санкт-Петербурга № 742-136 определены критерии, определяющие инвестора как стратегического.

Статьей 39.17 ЗК РФ предусмотрена процедура предоставления земельного участка без проведения торгов, соблюдение которой обеспечивает законность предоставления имущества.

Пунктом 1 статьи 39.17 ЗК РФ предусмотрено направление в уполномоченный орган заявления о предоставлении земельного участка с указанием на основание предоставления земельного участка без проведения торгов из числа предусмотренных ЗК РФ.

Согласно статье 39.16 ЗК РФ уполномоченный орган принимает решение об отказе в предоставлении земельного участка, если с заявлением о предоставлении земельного участка обратилось лицо, которое в соответствии с земельным законодательством не имеет права на приобретение земельного участка без проведения торгов.

Вместе с тем Правительством не осуществлены указанные процедуры, а земельный участок предоставлен в отсутствие инвестиционного соглашения.

В силу требований части 1 статьи 6-1 Закона Санкт-Петербурга № 742-136 в целях осуществления контроля за реализацией стратегического инвестиционного проекта между Санкт-Петербургом и стратегическим инвестором заключается соглашение о реализации стратегического инвестиционного проекта.

В связи с доводом ООО «ПЛГ» об отсутствии указания на заключение инвестиционного соглашения в Законе Санкт-Петербурга в редакции, действующий на момент предоставления земельного участка в пользование на основании Постановления № 309, Апелляционная коллегия сообщает следующее.

Частью 1 статьи 6 Закона Санкт-Петербурга № 742-136 (в редакции от 18.02.2016, действующей на момент принятия Постановления № 166 и Постановления № 309) установлено, что реализация стратегического инвестиционного проекта осуществляется в соответствии с соглашением, заключаемым Санкт-Петербургом со стратегическим инвестором, в том числе по результатам торгов на право заключения указанного соглашения.

Таким образом, Апелляционная коллегия приходит к выводу о том, что Правительством был нарушен порядок предоставления в аренду земельного участка на основании Постановления № 309.

Довод ООО «ПЛГ» об истечении срока давности рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства, предусмотренного статьей 41^1 Закона о защите конкуренции, отклоняется Апелляционной коллегией на основании того, что указанному была дана оценка в рамках судебного дела № А56-80876/2021 об обжаловании приказа Санкт-Петербургского УФАС России от 12.08.2021 № 257/21 о возбуждении Дела и создании комиссии по Делу, в частности постановлением Арбитражного суда Северо-Западного округа от 15.08.2021 подтверждается издание указанного приказа в рамках срока, установленного статьей 41^1 Закона о защите конкуренции.

Так, согласно статье 41^1 Закона о защите конкуренции дело о нарушении антимонопольного законодательства не может быть возбуждено и возбужденное дело подлежит прекращению по истечении трех лет со дня совершения нарушения антимонопольного законодательства, а при длящемся нарушении антимонопольного законодательства – со дня окончания нарушения или его обнаружения.

Для длящегося правонарушения характерно начало его осуществления -
с момента, когда лицо нарушило закон, и фактическое окончание его

совершения - когда лицо само перестало его совершать или правонарушение было пресечено.

При этом на всем протяжении (от начала до окончания) длящееся правонарушение является юридически оконченным, что определяет возможность привлечения лица к ответственности, то есть с момента начала совершения противоправного деяния длящееся правонарушение является юридически оконченным, но деяние продолжает осуществляться дальше, до его фактического прекращения (аналогичный подход содержится в пункте 19 постановления Пленума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 27 января 2003 года № 2
«О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»).

Кроме того, в постановлении Арбитражного суда Центрального округа от 19.01.2022 № Ф10-3140/2020 по делу № А83-9678/2019 отмечено, что судами сделан ошибочный вывод о пропуске Санкт-Петербургским УФАС России срока, предусмотренного статьей 41^1 Закона о защите конкуренции, в отношении оценки постановления, поскольку вменяемое нарушение антимонопольного законодательства является длящимся и не было окончено на момент вынесения оспариваемых решения и предписания.

По мнению Апелляционной коллегии, в рассматриваемом случае моментом исчисления срока давности необходимо считать дату утраты ООО «ПЛГ» статуса стратегического инвестора в связи с изданием Постановления № 446, в связи
со следующим.

Пунктом 3 статьи 2 Закона Санкт-Петербурга № 742-136 установлено, что стратегический инвестиционный проект – инвестиционный проект, которому присвоен статус стратегического инвестиционного проекта в соответствии с указанным Законом Санкт-Петербурга.

Стратегический инвестор – инвестор, осуществляющий реализацию стратегического инвестиционного проекта в соответствии с заключенным соглашением о реализации стратегического инвестиционного проекта (пункт 4 статьи 2 Закона Санкт-Петербурга № 742-136).

При этом необходимо отметить, что присвоение инвестиционному проекту статуса стратегического не свидетельствует о присвоении такого статуса инвестору.

Вместе с тем из указанных норм следует, что стратегический

инвестиционный проект может быть реализован исключительно стратегическим инвестором.

Вследствие утраты ООО «ПЛГ» статуса стратегического инвестора с момента внесения изменений в Постановление № 166 аренда земельного участка на основании Постановления № 309 должна была быть прекращена.

Таким образом, именно с указанного момента исчисляется срок давности, установленный статьей 41^1 Закона о защите конкуренции.

Следовательно, момент начала исчисления срока давности рассмотрения Дела приходится на 05.07.2021, решение по Делу в полном объеме было вынесено 29.12.2022.

Выводы Санкт-Петербургского УФАС России, изложенные в Решении, подтверждаются фактическими обстоятельствами и содержащимися в Деле доказательствами.

Учитывая изложенное, Апелляционная коллегия приходит к выводу, что решение и предписание Санкт-Петербургского УФАС России от 29.12.2022 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 078/01/15-944/2022 не нарушают единообразие практики применения антимонопольного законодательства.

Согласно пункту 1 части 10 статьи 23 Закона о защите конкуренции по итогам рассмотрения жалобы на решение и (или) предписание территориального антимонопольного органа коллегиальный орган вправе, в том числе оставить жалобу на решение и (или) предписание территориального антимонопольного органа без удовлетворения.

На основании изложенного, руководствуясь частью 10 статьи 23 Закона о защите конкуренции, Апелляционная коллегия

РЕШИЛА:

оставить жалобу ООО «ПЛГ» на решение и предписание Санкт-Петербургского УФАС России от 29.12.2022 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 078/01/15-944/2022 без удовлетворения.

Председатель

Апелляционной коллегии: _____ <«...»>

Заместитель
председателя

Апелляционной коллегии: _____ <«...»>

Члены

_____ <«...»>
Апелляционной коллегии:

_____ <«...»>

Согласно части 15 статьи 23 Закона о защите конкуренции решение коллегиального органа, принятое по результатам пересмотра решения и (или) предписания территориального антимонопольного органа, вступает в силу с момента его размещения на официальном сайте федерального антимонопольного органа в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

В соответствии с частью 1.1. статьи 52 Закона о защите конкуренции решение по итогам рассмотрения жалобы на решение и (или) предписание антимонопольного органа может быть обжаловано в арбитражный суд в течение одного месяца с момента вступления в силу решения коллегиального органа федерального антимонопольного органа.