И.о. директору департамента земельных и имущественных отношений Приморского края

<...>

ул. Светланская, д.22

г. Владивосток, 690110

Генеральному директору

ООО «Управляющая компания «Владстайл »

<...>

ул. Ивановская, д.15

г. Владивосток, 690015

Генеральному директору

ООО «Авто-стоп»

<...>

пр-т 100 лет Владивостоку, д. 116 кв. 61

г. Владивосток,690069

Главе администрации города Владивостока

<...>

Океанский пр-т, д. 20

г. Владивосток, 690091

Р Е Ш Е Н И Е

г. Владивосток

24 июля 2019 года Дело **№ 6/08-2018**

Резолютивная часть решения объявлена: 24 июля 2019 года

Полный текст решения изготовлен: 25 июля 2019 года

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Приморскому краю (далее-Приморское УФАС России) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: председателя Комиссии <...> - руководителя управления; членов Комиссии: <...> - начальника отдела контроля органов власти; <...> – главного специалиста-эксперта отдела контроля антимонопольного законодательства и рекламы,

рассмотрев дело №6/08-2018 по признакам нарушения Департаментом земельных и имущественных отношений Приморского края (далее - департамент, ОГРН 1072540005724, ИНН 2538111008, г. Владивосток, ул. Светланская, 22) пункта 7 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции)

при участии:

от ответчика – департамента:

от заявителя - ООО «Управляющая компания «ВладСтайл»: не явилось, надлежаще извещено;

от заинтересованного лица - ООО «Авто-стоп»: не явилось, надлежаще извещено;

от заинтересованного лица – администрации г. Владивостока: <...>, доверенность от 12.04.2019 № 1-3/898

УСТАНОВИЛА:

В Приморское УФАС России поступило обращение ООО «Управляющая компания «Владстайл», указывающее о нарушении части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции тем, что департамент в нарушение требований земельного законодательства после окончания срока договора от 09.10.2013 № 01-Ю-17977 аренды земельного участка с кадастровым номером 25:28:010037:88 в районе ул. Каплунова, 8 в г. Владивостоке (далее-земельный участок) продлил его действие на неопределенный срок, предоставив арендатору после 10.09.2016 незаконное преимущество (преференцию) в его использовании и создав необоснованное препятствование в получении этого участка заявителем.

Приморским УФАС России по результатам рассмотрения указанного обращения в соответствии с частями 1 и 2 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции департаменту было выдано предупреждение от 07.02.2018 № 940/08 о необходимости прекращения действия (бездействия), содержащего признаки нарушения антимонопольного законодательства, путём принятия до 22.03.2018 в установленном законодательством РФ порядке мер по возврату указанного земельного участка, переданного в качестве незаконной государственной преференции.

Департамент предупреждение не выполнил, указав в письме от 22.03.2018 № 20/9390 о несогласии с предупреждением, обосновав свою позицию тем, что договор на неопределенный срок продлен законно в соответствии с пунктом 2 статьи 621 и ч. 4 ст. 450.1 ГК РФ, пунктом 1 постановления Пленума ВАС РФ от 17.11.2011 № 73 и пунктом 14 постановления Пленума ВС РФ от 22.11.2016 № 54.

В связи с невыполнением предупреждения Приморское УФАС России на основании части 8 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции приказом от 27 марта 2018 года № 133 возбудило дело № 6/08-2018 по признакам нарушения департаментом пункта 7 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившегося в предоставлении незаконной преференции хозяйствующему субъекту ООО «Авто-стоп» (далее-Общество) путем продления после 04.12.2016 договора от 04.12.2013 № 04-Ю-18346 аренды земельного участка с кадастровым номером 25:28:040010:7949 в районе ул. Жигура, д. 30 в г. Владивостоке (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.

Предупреждение было обжаловано департаментом в Арбитражный суд Приморского края, которым было возбуждено дело № А51- 5836/2018.

Оспаривая предупреждение, департамент, ссылаясь на пункт 2 статьи 621 ГК РФ, указал о правомерном продлении спорного договора аренды земельного участка с предпринимателем на неопределенный срок в отсутствие проведения торгов как заключенного до вступления в силу закона, требующего обязательного проведения конкурентной процедуры для заключения сделки, пункт 3 статьи 39.6 и пункт 15 статьи 39.8 Земельного кодекса Российской Федерации к данным правоотношениям не применяются так как, в этих нормах права речь идет о заключении новых договоров аренды, в то время как в рассматриваемом случае речь идет о продлении ранее заключенного договора на тех же условиях, основания для прекращения арендных отношений не имеется.

Определением от 3 мая 2018 года на основании пункта 1 части 3 статьи 47 Закона о защите конкуренции Комиссия рассмотрение дела приостановила до разрешения спора арбитражными судами по делу № А51-5836/2018 относительно законности выданного департаменту предупреждения.

Решением Арбитражного суда Приморского края от 26.03.2019 по делу № А51-5836/2018, вступившим в законную силу, предупреждение признано законным.

Определением от 08.04.2019 рассмотрение дела возобновлено.

В связи с тем, что в соответствии с Законом Приморского края от 03.12.2018 № 402-КЗ с 01.05.2019 полномочия по предоставлению земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена на территории Владивостокского городского округа, перешли к администрации г. Владивостока, к рассмотрению дела привлечена администрация г. Владивостока в качестве заинтересованного лица.

Администрация, ссылаясь на определение Судебной коллегии по экономическим

спорам Верховного Суда РФ от 12.09.2017 № 306-КГ17-4881, выводы арбитражных судов по делу № А51-5836/2018 на рассмотрении дела пояснила, что договор аренды земельного участка является прекращенным в силу закона и не может считаться продленным на неопределенный срок. В материалы дела представлены письменные пояснения.

Департамент указал, что в адрес Обществ было направлено уведомление о возврате земельного участка, до настоящего времени участок в добровольном порядке не возвращен, в связи с чем в адрес администрации г. Владивостока было направлено письмо о проведении работы по возврату участка.

Общество пояснения в материалы дела не представило, вместе с тем, как следует из апелляционной жалобы на решение Арбитражного суда Приморского края по делу № А51-5836/2018, договор аренды расторгнут, земельный участок возвращен по акту приема-передачи от 27.12.2018.

Лицами, участвующими в рассмотрении дела, в отношении обстоятельств, изложенных в заключении об обстоятельствах дела от 15.07. 2019 № 5887/08-4, до окончания рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства и оглашения резолютивной части решения по нему на заседании комиссии каких либо пояснений, доказательств и доводов в письменной форме не представлено.

Комиссия, исследовав материалы дела, изучив пояснения ответчика и заинтересованных лиц, установила следующее.

15.12.2016 (вх. № 20-67439) в Департамент поступило заявление ООО «Влад Стайл» о предоставлении в аренду земельного участка с кадастровым номером 25:28:040010:7949, площадью 2359 кв.м., расположенного по адресу: г. Владивосток, ул. Жигура, 30(далее – земельный участок), сроком на 15 лет.

Письмом от 29.12.2016 исх. № 20/03/02-09/20/44911 Департамент отказал ООО «Влад Стайл» в предоставлении в аренду испрашиваемого земельного участка в связи с тем, что на указанный участок зарегистрировано с 18.12.2013 обременение – аренда.

Из материалов следует, что испрашиваемый ООО «Влад Стайл» земельный участок предоставлен ООО «Авто-стоп» (ИНН 2539081620), по договору аренды от 04.12.2013 № 04-Ю-18346, срок действия которого на основании распоряжения Департамента от 20.11.2013 № 2775-рз был установлен сроком на 3 (три) года (с 04.12.2013 по 04.12.2016). В целях не связанных со строительством (эксплуатация стоянки автотранспортных средств).

По истечении действия договора земельный участок по акту приема-передачи не был возвращен, договор после 04.12.2016 был возобновлен на неопределенный срок. В материалах дела имеются доказательства расторжения договора аренды и возврата земельного участка 27.12.2018.

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 пунктом 7 данной нормы прямо запрещается предоставление государственной или муниципальной преференции в нарушение порядка, установленного главой 5 Закона о защите конкуренции.

В силу пункта 8 постановления Пленума ВАС РФ от 30.06.2008 № 30, состав нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции образуют только два обстоятельства в совокупности: действия (бездействие), акт приводит или может привести к ограничению конкуренции и такие действие (бездействие), акт не соответствуют конкретной норме федерального закона.

В силу правовой позиции, отраженной в Определении Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ от 24.06.2015 № 307-КГ15-1408, достаточным основанием для вывода о нарушении части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции является создание условий, возможности для наступления последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции.

В тех случаях, когда требуется проведение торгов, подразумевающих состязательность хозяйствующих субъектов, их непроведение, за исключением установленных законом случаев, не может не влиять на конкуренцию, поскольку лишь при публичном объявлении торгов в установленном порядке могут быть выявлены потенциальные желающие получить товары, доступ к соответствующему товарному рынку либо права ведения деятельности на нем.

Таким образом, нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции является непроведение торгов в тех случаях, когда их проведение является обязательным в соответствии с законодательством РФ.

Пунктом 20 статьи 4 Закона о защите конкуренции определено, что предоставление федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями отдельным хозяйствующим субъектам преимущества, которое обеспечивает им более выгодные условия деятельности, путем передачи государственного или муниципального имущества, иных объектов гражданских прав либо путем предоставления имущественных льгот, государственных или муниципальных гарантий является государственной или муниципальной преференцией.

Согласно пункту 1 части 4 статьи 19 Закона о защите конкуренции не является государственной или муниципальной преференцией предоставление имущества и (или) иных объектов гражданских прав по результатам торгов, проводимых в случаях, предусмотренных законодательством РФ.

Из этих норм в совокупности следует, что передача отдельным хозяйствующим субъектам недвижимого имущества (земельных участков) по договору аренды и иным договорам, предусматривающим переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, в приоритетном порядке без проведения торгов (аукциона) является государственной или муниципальной преференцией.

Государственная или муниципальная преференция может быть предоставлена только в целях, предусмотренных частью 1 статьи 19 Закона о защите конкуренции

и только с согласия антимонопольного органа (часть 3 статьи 19 Закона о защите конкуренции).

Пунктом 1 статьи 422 Гражданского кодекса РФ предусмотрено, что договор должен соответствовать обязательным для сторон правилам, установленным законом и иными правовыми актами (императивным нормам), действующим в момент его заключения.

При заключении договора аренды на новый срок, в том числе путем продления его действия на неопределенный срок после окончания срока действия первоначального договора, между сторонами возникают новые правоотношения, то есть фактически начинает действовать новый договор, который 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.

Согласно пункту 2 статьи 607 ГК РФ 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.

В соответствии с пунктом 21 статьи 1 Федерального закона от 23.06.2014 №171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» Земельный кодекс Российской Федерации дополнен главой V.1 «Предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности».

Пунктом 1 статьи 39.6 Земельного кодекса Российской Федерации, вступившей в силу с 01.03.2015, предусмотрено, что договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается на торгах, проводимых в форме аукциона, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 2 настоящей статьи.

В соответствии с пунктом 3 данной статьи граждане и юридические лица, являющиеся арендаторами находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков, имеют право на заключение нового договора аренды таких земельных участков без проведения торгов в случаях, предусмотренных пунктом 3 статьи 39.6 Земельного кодекса Российской Федерации, и при наличии в совокупности условий, перечисленных в пункте 4 указанной статьи.

В силу пункта 15 статьи 39.8 Земельного кодекса Российской Федерации арендатор земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, не имеет преимущественного права на заключение на новый срок договора аренды такого земельного участка без проведения торгов.

Анализ указанных положений Земельного кодекса Российской Федерации в их совокупности позволяет прийти к выводам о том, что, во-первых, после 01.03.2015 арендатор земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, не имеет преимущественного права на заключение на новый срок договора аренды такого земельного участка без проведения торгов.

Во-вторых, случаи, при которых допускается заключение нового договора аренды без проведения торгов, предусмотрены пунктом 3 статьи 39.6 Земельного кодекса Российской Федерации, а условия реализации такого права – пунктом 4 этой статьи.

Следовательно, при отсутствии совокупности соблюдения условий пунктов 3 и 4 статьи 39.6 Земельного кодекса Российской Федерации, арендатор земельного участка не имеет права на заключение нового договора аренды без проведения торгов, в связи с чем земельный участок, являющийся предметом такого договора аренды, может быть предоставлен заинтересованному в нем лицу по истечении срока действия договора аренды только на торгах.

Согласно правовой позиции, отраженной в Определении Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 12.09.2017 № 306-КГ17-4881, не может быть продлен на неопределенный срок договор аренды недвижимого имущества, являющегося государственной или муниципальной собственностью, если законодатель ограничил возможность продления (заключения) договоров аренды указанного имущества на новый срок без проведения публичных процедур.

В силу указанного Определения продление хозяйствующему субъекту действия договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на неопределенный срок, если продление договора аренды такого имущества на новый срок после окончания срока действия первоначального договора возможно только по результатам торгов (аукциона), является незаконной государственной или муниципальной преференцией.

Как указал Верховный Суд в Определении от 17.01.2019 № 303-КГ18-22853 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 этой связи к рассматриваемым правоотношениям не подлежит применению пункт 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».

Материалами дела подтверждается, что срок договора аренды земельного участка, заключенного между департаментом и Обществом, истек 04.12.2016. Вместе с тем, после окончания срока действия договора Общество земельный участок не освободило, продолжая им пользоваться. Мер по истребованию данного земельного участка департамент не принял.

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, используемых для хранения автотранспортных средств (для размещения автостоянки), географические границы товарного рынка определяются территорией Владивостокского городского округа (г. Владивостока), временной интервал исследования – с 04.12.2016 до 27.12.2018

Непринятие департаментом мер по истребованию земельного участка после окончания срока действия договора аренды и фактическое продолжение его использования без проведения торгов, свидетельствующие о предоставлении хозяйствующему субъекту (арендатору) преференции в нарушение требований Закона о защите конкуренции, оказало негативное воздействие на конкуренцию на исследуемом товарном рынке, так как в результате указанного действия (бездействия) уполномоченного органа создано необоснованное преимущество хозяйствующему субъекту Обществу в использовании земли после 04.12.2016 и ограничен равный доступ к земельному ресурсу иных хозяйствующих субъектов, потенциально заинтересованных в его получении.

При указанных обстоятельствах Комиссия пришла к выводу о наличии факта нарушения департаментом пункта 7 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившегося в непринятии в установленном порядке мер по возврату (истребованию) земельного участка с кадастровым номером 25:28:040010:7949, площадью 2359 кв.м., расположенного по адресу: г. Владивосток, ул. Жигура, 30 в г. Владивостоке после окончания срока действия договора аренды от 04.12.2013 № 04-Ю-18346 (после 04.12.2016), вследствие чего хозяйствующему субъекту – арендатору ООО «Автостоп» была предоставлена необоснованная государственная преференция (преимущество в использовании земельного участка) в нарушение пункта 3 статьи 39.6, пункта 15 статьи 39.8 Земельного кодекса и требований главы 5 Закона о защите конкуренции, что ограничило конкуренцию на товарном рынке аренды земельных участков, используемых для оказания услуги по хранению автотранспортных средств (для размещения автостоянки) в географических границах Владивостокского городского округа (г. Владивостока).

Комиссия не усматривает оснований для прекращения рассмотрения дела, предусмотренных частью 1 статьи 48 Закона о защите конкуренции.

В связи с тем, что с 01.05.2019 полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена на территории Владивостокского городского округа, перешли к администрации г. Владивостока и возвратом земельного участка по акту приема-передачи от 27.12.2018, Комиссия не находит основания для выдачи предписания, а также для направления в адрес администрации соответствующего предложения.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, частью 1

статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

Р Е Ш И Л А:

1. Признать факт нарушения департаментом земельных и имущественных отношений Приморского края (ОГРН 1072540005724, ИНН 2538111008, г. Владивосток, ул. Светланская, 22) пункта 7 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в непринятии в установленном порядке мер по возврату (истребованию) земельного участка с кадастровым номером 25:28:040010:7949, площадью 2359 кв.м., расположенного по адресу: г. Владивосток, ул. Жигура, 30 в г. Владивостоке после окончания срока действия договора аренды от 04.12.2013 № 04-Ю-18346 (после 04.12.2016), вследствие чего хозяйствующему субъекту – арендатору ООО «Автостоп» была предоставлена необоснованная государственная преференция (преимущество в использовании земельного участка) в нарушение пункта 3 статьи 39.6, пункта 15 статьи 39.8 Земельного кодекса и требований главы 5 Закона о защите конкуренции, что ограничило конкуренцию на товарном рынке аренды земельных участков, используемых для оказания услуги по хранению автотранспортных средств (для размещения автостоянки) в географических границах Владивостокского городского округа (г. Владивостока).

2. Оснований для прекращения рассмотрения дела, предусмотренных статьей 48 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», не имеется.

3.Основания для выдачи предписания не имеется.

Председатель Комиссии: <...>

Члены Комиссии: <...>

<...>

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия (изготовления в полном объеме) в арбитражный суд.