

Администрация г.о. Ступино
Московской области

ул. Андропова, д. 43А/2
г. Ступино, Ступинский р-н
Московская область, 142800

Министерство имущественных
отношений Московской области

ул. Бульвар Строителей, д.1
г. Красногорск
Московской области, 143107

Ступинское РАЙПО

ул. Кооперативная, д. 1/5, корп. 1
р.п. Михнево, г. Ступино
Московская область, 142840

Решение

г. Москва

Резолютивная часть решения оглашена 06 февраля 2019 г.
В полном объеме решение изготовлено 15 февраля 2019 г.

Комиссия Московского областного УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства № 06-11/8-2018 (далее – Комиссия), в составе:

Председатель Комиссии

Иванюженко К.В. – заместитель руководителя – начальник отдела контроля органов власти Московского областного УФАС России.

Члены Комиссии:

Коссова Ю.С. – заместитель начальника отдела контроля органов власти Московского областного УФАС России;

Матаев Д.А. – заместитель начальника отдела контроля органов власти Московского областного УФАС России;

рассмотрев дело в отношении Администрации городского округа Ступино Московской области (142800, Московская область, г. Ступино, Ступинский р-н, ул. Андропова, д. 43А/2, далее – Администрация) по признакам нарушения части 1 статьи 15, в том числе пункта 7 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите

конкуренции), в присутствии представителей: Администрации городского округа Ступино Московской области – «-/», по доверенности от «-/» № «-/» и Ступинского районного потребительского общества – «-/», по доверенности от «-/» № «-/», после объявленного перерыва с 30.01.2019 по 06.02.2019

УСТАНОВИЛА:

В Московское областное УФАС России поступило обращение Министерства имущественных отношений Московской области от 30.11.2017 № 22362/17 о возможном нарушении антимонопольного законодательства Администрацией путем предоставления преимущественного права ведения хозяйственной деятельности Ступинскому районному потребительскому обществу (далее – Ступинское РАЙПО).

Согласно обращению, земельные участки площадью 5908 и 20812 кв.м, расположенные по адресу: Московская область, Ступинский р-н, г. Ступино, ул. Андропова, д. 43а/2, кадастровые номера 50:33:0040152:1342 и 50:33:0040152:1343 (далее – Земельные участки), переданы Администрацией по договору аренды Ступинскому РАЙПО без проведения торгов, что нарушает требования Земельного кодекса Российской Федерации.

Согласно позиции Администрации договоры аренды Земельных участков заключены законно и без нарушений антимонопольного законодательства. Предоставление в аренду Земельных участков возможно без проведения торгов в соответствии со статьей 39.20 Земельного кодекса Российской Федерации (письменные пояснения от 28.12.2017 № 210/2-35).

Ступинское РАЙПО с позицией Администрации согласилось.

По результатам рассмотрения имеющихся в материалах дела документов Московским областным УФАС России установлено следующее.

В соответствии с постановлением Администрации от 28.10.2015 № 4713-п «О предоставлении в аренду земельного участка с площадью 20812 кв.м Ступинскому РАЙПО, заключен договор аренды от 28.10.2015 № 115 находящегося в муниципальной собственности земельного участка без проведения торгов сроком на 5 лет (по 31.12.2020).

На основании постановления Администрации от 25.12.2015 № 5414-п «О предоставлении в аренду земельного участка с площадью 5908 кв.м Ступинскому РАЙПО, заключен договор аренды от 25.12.2015 № 116 находящегося в муниципальной собственности земельного участка без проведения торгов сроком на 5 лет (по 26.12.2020).

Порядок предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в аренду на торгах и без проведения торгов определен статьей 39.6 Земельного кодекса Российской Федерации.

Порядок предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в аренду на торгах и без проведения торгов определен статьей 39.6 Земельного кодекса Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 1 статьи 39.6 Земельного кодекса Российской Федерации договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается на торгах, проводимых в форме аукциона, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 2 указанной статьи.

В письменных пояснениях от 28.12.2017 № 210/2-35 Администрация ссылается на статью 39.20 Земельного кодекса Российской Федерации, согласно которой передача земельного участка возможна без проведения торгов.

Однако, статья 39.20 Земельного кодекса Российской Федерации предусматривает исключительное право аренды для лиц, здания или сооружения у которых расположены на земельных участках и находятся в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении.

Ступинскому РАЙПО здания переданы в безвозмездное пользование.

Статья 39.20 Земельного кодекса Российской Федерации, равно как и иные статьи указанного кодекса, не предусматривает передачу земельного участка, на котором расположено имущество, находящееся в безвозмездном временном пользовании, в аренду без проведения торгов.

Ни один из поименованных в пункте 1 статьи 39.6 Земельного кодекса Российской Федерации случаев также не может быть применим к рассматриваемым в рамках настоящего дела правоотношениям, исключений для предоставления Земельных участков в аренду для рассматриваемого случая Земельным кодексом Российской Федерации или иным законом не установлено.

Кроме того, Земельные участки переданы Ступинскому РАЙПО в размере, который превышает площадь, занимаемую расположенными на них зданиями. Так, на Земельных участках, помимо объектов недвижимости, расположена автомобильная стоянка.

То есть, право аренды Земельных участков представляет для хозяйствующих субъектов, коммерческий интерес, например, для организации платной автомобильной стоянки.

Документальных подтверждений возможности заключения договора аренды Земельных участков без проведения торгов Администрацией не представлено.

Согласно пункту 20 статьи 4 Закона о защите конкуренции государственные или муниципальные преференции – 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.

Действия Администрации привели к созданию для Ступинского РАЙПО преимущественных условий ведения хозяйственной деятельности.

В соответствии с частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции,

органам местного самоуправления запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Согласно пункту 7 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, органам местного самоуправления запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в том числе запрещается предоставление государственной или муниципальной преференции в нарушение требований, установленных главой 5 указанного федерального закона.

Московское областное УФАС России направило в адрес Администрации городского поселения Ступино Ступинского муниципального района Московской области предупреждение № 06-13/3з-18 о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства от 28.02.2018 № 06/ИВ/1823 (далее – Предупреждение).

Предупреждение Администрацией не исполнено.

Лицам, участвующим в деле, направлено заключение об обстоятельствах дела № 06-11/8-2018 о нарушении антимонопольного законодательства.

Согласно возражениям Администрации от 14.11.2018 № И11-21/7041 на указанное заключение правопреемство городского округа не является универсальным и должно быть урегулировано в порядке пункта 5 статьи 34 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отдельным актом городского округа. Так как такой акт не принят, то городской округ Ступино Московской области не является правопреемником городского поселения Ступино Ступинского муниципального района Московской области. Согласно позиции Администрации, поскольку вопросы правопреемства не урегулированы муниципальными правовыми актами, ответчиком по делу Администрация городского округа являться не может.

В соответствии с возражениями Ступинского РАЙПО дело подлежит прекращению по следующим основаниям:

1. Комиссией не принято во внимание, что в статьях 39.6 и 39.20 Земельного кодекса Российской Федерации идет речь не только о размещении на земельных участках объектов капитального строительства, но и временных сооружений (киосков, палаток).

2. В статье 39.20 речь идет не только о зданиях, как указано в заключении, но и об иных объектах.

3. Формулировки заключения в части вывода о содержании статьи 39.20 Земельного кодекса Российской Федерации неверны.

4. Ссылка в заключении о том, что Земельные участки переданы Ступинскому РАЙПО в размере, большем чем занимаемые здания, несостоятельна, так как Земельные участки передавались для размещения рынка, а не для эксплуатации расположенных на нем зданий. Из чего следует, что размер определен исходя именно из того, что на Земельных участках будет расположен рынок.

5. В материалах дела отсутствуют доказательства того, что на Земельных участках расположена платная автостоянка.

6. Администрация не предоставляла Ступинскому РАЙПО никаких преференций, а квалификация пункта 7 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», данная в заключении, расширительная.

7. Действующим законодательством не предусмотрено расторжение договора на основании обращения третьих лиц в антимонопольный орган. Указанное возможно только на основании решения суда.

Возражения Администрации не могут быть приняты как обоснованные по следующим основаниям.

Согласно пункту 4 статьи 4 Закона Московской области «Об организации местного самоуправления на территории Ступинского муниципального района», принятого постановлением Московской областной Думы от 18.05.2017 № 23/23-П, со дня формирования администрации городского округа Ступино прекращаются полномочия администраций поселений и администрации Ступинского муниципального района Московской области.

Согласно сведениям, указанным в выписке из Единого государственного реестра юридических лиц, дата регистрации Администрации – 08.11.2017, а Администрация городского поселения Ступино Ступинского муниципального района Московской области находится в стадии ликвидации.

В соответствии с частью 5 статьи 34 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления вновь образованного муниципального образования в соответствии со своей компетенцией являются правопреемниками органов местного самоуправления, которые на день создания вновь образованного муниципального образования осуществляли полномочия по решению вопросов местного значения на соответствующей территории, в отношениях с органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, физическими и юридическими лицами. Вопросы правопреемства подлежат урегулированию муниципальными правовыми актами вновь образованного муниципального образования.

Таким образом, с 08.11.2017 у Администрации, в силу закона, возникли права и обязанности, ранее принадлежащие Администрации городского поселения Ступино Ступинского муниципального района Московской области.

Администрацией требование части 5 статьи 34 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» об урегулировании вопросов правопреемства муниципальными правовыми актами не исполнено. Администрацией не принят специальный акт о разграничении полномочий, ранее осуществлявшихся Администрацией городского поселения Ступино Ступинского муниципального района Московской области. Бездействие при урегулировании вопросов правопреемства не может указывать на освобождение Администрации от исполнения полномочий Администрации городского

поселения Ступино Ступинского муниципального района Московской области.

Вместе с тем, вопросы местного значения также указаны в общем акте, а именно в уставе городского округа Ступино Московской области, утвержденном решением Совета депутатов городского округа Ступино Московской области от 30.10.2017 № 45/4 (далее – Устав).

Согласно подпункту 3 пункта 1 статьи 9 Устава к вопросам местного значения городского округа Ступино Московской области относятся владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности городского округа.

В соответствии с пунктом 1 статьи 35 Устава Администрация – орган местного самоуправления, осуществляющий исполнительно-распорядительные функции.

В силу подпункта 1 пункта 1 статьи 36 Устава Администрация осуществляет исполнительно-распорядительные полномочия по вопросам местного значения, установленные законодательством и Уставом.

Таким образом, полномочия по распоряжению имуществом, находящимся в муниципальной собственности (Земельными участками), переданы Администрации в силу закона и решения Совета депутатов городского округа Ступино Московской области от 30.10.2017 № 45/4, Администрация получает арендную плату, а частное правопреемство в рассматриваемом случае, невозможно.

Трактовка о невозможности исполнения полномочий городского поселения до принятия указанных в пункте 5 статьи 34 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» актов указывает на фактическое обоснование одного бездействия (неисполнение предупреждения) другим (непринятие акта) и не может быть рассмотрена Комиссией как обоснованная.

Возражения Ступинского РАЙПО не могут быть приняты как обоснованные по следующим основаниям.

1. Сооружение – результат строительства, представляющий собой объемную, плоскостную или линейную строительную систему, имеющую наземную, надземную и (или) подземную части, состоящую из несущих, а в отдельных случаях и ограждающих строительных конструкций и предназначенную для выполнения производственных процессов различного вида, хранения продукции, временного пребывания людей, перемещения людей и грузов (Федеральный закон от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»).

Здание – результат строительства, представляющий собой объемную строительную систему, имеющую надземную и (или) подземную части, включающую в себя помещения, сети инженерно-технического обеспечения и системы инженерно-технического обеспечения и предназначенную для проживания и (или) деятельности людей, размещения производства, хранения продукции или содержания животных (Федеральный закон от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»).

По мнению Ступинского РАЙПО, в Земельном кодексе Российской

Федерации допускается предоставление земельных участков под расположенными на них некапитальными строениями типа ларьков или палаток.

В подтверждение позиции приводятся однако не связанные с нормами статей 39.6 и 39.20 Земельного кодекса Российской Федерации нормы Градостроительного кодекса Российской Федерации о порядке получения разрешения на строительство.

Земельный кодекс Российской Федерации приводит понятия «здания» и «сооружения».

Как очевидно из приведенных выше определений указанных понятий к ним не могут быть отнесены такие объекты как палатки и ларьки.

2. Пропущенное в заключении в одном из абзацев слово «сооружение» не может указывать на отсутствие нарушения антимонопольного законодательства.

3. Приведенный Ступинским РАЙПО абзац не содержит указания на передачу земельных участков в безвозмездное пользование, трактуется Ступинским РАЙПО вне связи с ранее приведенными абзацами и вырван из контекста. Без искажения смысла абзац указывает на невозможность предоставления в аренду земельных участков лицам, у которых в безвозмездном пользовании имеются здания, строения, расположенные на них.

4. Позиция Комиссии сформирована на основании материалов дела и письменных пояснений лиц, участвующих в рассмотрении дела.

Вместе с тем, приведенная Ступинским РАЙПО позиция лишь подтверждает допущенное при предоставлении земельных участков нарушение, так как пунктом 2 статьи 39.6 Земельного кодекса Российской Федерации не установлено возможности предоставления земельных участков без проведения торгов для организации на них рынка для ведения хозяйственной деятельности.

5. Площади исчислены исходя из публичных данных, в том числе с использованием портала «Публичная кадастровая карта Росреестра» и сервиса «Яндекс.Карты». В заключении отсутствует указание на нахождение на земельных участках платной стоянки. В заключении, как и в решении, указано на наличие на земельных участках стоянки и сделано предположение, что участки могут быть использованы «например, для организации платной автомобильной стоянки».

6. В соответствии с определением глагола «предоставить», данным в Толковом словаре Ушакова, предоставить – дать в пользование, сделать доступным для пользования, дать кому-нибудь возможность обладать чем-нибудь.

Администрация, заключив договоры аренды земельных участков, фактически дала в пользование (сделала доступным для пользования, дала возможность обладать) земельные участки Ступинскому РАЙПО, то есть предоставила соответствующее право без проведения торгов, что однозначно указывает на предоставление муниципальной преференции.

7. В заключении отсутствует указание на расторжение каких-либо договоров.

Оснований для прекращения дела № 06-11/8-2018 о нарушении

антимонопольного законодательства не имеется.

Письменные пояснения Администрации и Ступинского РАЙПО не содержат каких-либо сведений, указывающих на отсутствие нарушений антимонопольного законодательства и не опровергают изложенные в заключении выводы.

На основании изложенного и руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49 Закона о защите конкуренции и в соответствии с пунктами 3.88 – 3.139 Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации, утвержденного приказом ФАС России от 25.05.2012 № 339, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать Администрацию городского округа Ступино Московской области, нарушившей часть 1 статьи 15, в том числе пункт 7 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции путем передачи в аренду Земельных участков без проведения торгов, что привело к предоставлению Ступинскому районному потребительскому обществу муниципальной преференции.

2. Выдать Администрации городского округа Ступино Московской области обязательное для исполнения предписание.

3. Передать материалы дела соответствующему должностному лицу Московского областного УФАС России для принятия решения о наличии (отсутствии) признаков административного правонарушения в действиях должностных лиц Администрации городского округа Ступино Московской области Московской области, предусмотренного статьей 14.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Председатель комиссии

К.В. Иванюженко

Члены комиссии

Ю.С. Коссова

Д.А. Матаев

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия в арбитражный суд и (или) одного месяца со дня его принятия в Апелляционную коллегию ФАС России.

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.