

РЕШЕНИЕ

по делу № 16-07/16 о нарушении антимонопольного законодательства

г. Челябинск, пр. Ленина, 59

Резолютивная часть решения оглашена «25» апреля 2017 года.

- полном объеме решение изготовлено «12» мая 2017 года.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области (далее – Челябинское УФАС России) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе:

Председателя

Комиссии:

<...>

- заместителя руководителя
Челябинского УФАС России;

Членов

Комиссии:

<...>

главного специалиста-эксперта отдела
контроля торгов и органов власти
Челябинского УФАС России;

<...>

специалиста-эксперта отдела контроля
торгов и органов власти Челябинского
УФАС России,

рассмотрев дело по признакам нарушения Управлением гражданской защиты Администрации города Челябинска (с 01.02.2017 - Управление по обеспечению безопасности жизнедеятельности населения Администрации города Челябинска; ул. Татьянической, 4, г. Челябинск, 454126; далее – Управление) и ООО Фирма «Ангел плюс» (ул. Косарева, 1а, оф. 14, г. Челябинск; далее также Общество) пункта 4 статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции), в присутствии на заседании:

- <...> – представителя Управления на основании доверенности от 24.04.2017 № 262;

- <...> – представителя Управления;

- <...> – представителя Комитета по управлению имуществом и земельным отношениям города Челябинска (далее – Комитет) на основании доверенности от 09.01.2017 исх. № 116;

- <...>- директора ООО Фирма «Ангел плюс» (до перерыва в заседании);
- <...>- учредителя ООО Фирма «Ангел плюс» (до перерыва в заседании),

У С Т А Н О

В Челябинское УФАС России поступило обращение Следственного отдела по Центральному району города Челябинска о неправомерных действиях органа местного самоуправления города Челябинска при заключении с ООО Фирма «Ангел плюс» договора совместного использования и содержания городского пляжа на территории Шершневого водохранилища в городе Челябинске.

В связи с тем, что договор № 98/013 от 12.12.2013 совместного использования и содержания городского пляжа, расположенного в Центральном районе г. Челябинска по Западному шоссе на берегу Шершневого водохранилища, содержит признаки нарушения пункта 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции, Челябинским УФАС России возбуждено производство по настоящему делу.

Управлением представлены письменные пояснения и представителями на заседании Комиссии пояснено следующее.

Договор совместного использования и содержания городского пляжа № 98/013 от 12.12.2013 заключен на основании формы договора, представленной Управлению Правовым управлением Администрации города Челябинска. Земля не являлась предметом договора, финансирование на создание инфраструктуры пляжа, реализации мероприятий по созданию условий для массового отдыха жителей городского округа и организации обустройства мест массового отдыха населения не осуществлялось. Сведений об оказании на территории пляжа, расположенного в Центральном районе г. Челябинска по Западному шоссе на берегу Шершневого водохранилища, платных услуг в Управление не поступало. Рассматриваемым договором возможность размещения нестационарных объектов для оказания платных услуг не предусмотрена. Управление отмечает, что информация о заключении договора размещалась на сайте Управления.

На основании изложенного, Управление полагает, что в действиях органа местного самоуправления и Общества отсутствуют нарушения антимонопольного законодательства, в том числе статьи 16 Закона о защите конкуренции.

ООО Фирма «Ангел плюс» представлены письменные пояснения и представителями Общества на заседании Комиссии пояснено следующее.

Вопрос о возможности заключения договора аренды прорабатывался Обществом с 2009 года. В 2011 году между Комитетом и ООО Фирма «Ангел Плюс» заключен договор аренды земельного участка с кадастровым номером 74:36:0502005:24. На основании указанного договора Обществом произведено ограждение земельного участка, осуществлены мероприятия по благоустройству и санитарной очистке территории, а также строительство временных некапитальных объектов. В период действия договора аренды земельного участка в 2011-2012 коммерческую деятельность на нем Общество не осуществляло, доходы не получало. После истечения срока действия такого договора Обществу было предложено продлить срок его действия с увеличением арендной платы ввиду пересмотра кадастровой стоимости земельного участка. В связи с указанным, а также намерением Общества продолжать осуществление деятельности на таком земельном участке ООО Фирма «Ангел Плюс» исследовался вопрос о возможных способах продолжения такой деятельности. Так, ООО Фирма «Ангел Плюс» обратилось в Управление (в устной форме) с просьбой рассмотреть возможность заключения договора совместного использования и содержания пляжа на рассматриваемом земельном участке. На территории пляжа находилось имущество Общества, в том числе ранее возведенные нестационарные объекты, и, по мнению ООО Фирма «Ангел Плюс», заключение договора совместного использования и содержания пляжа давало основание организовать пляж, следить за территорией, охранять ее и имущество.

Общество отмечает, что в период действия договора совместного использования и содержания городского пляжа № 98/013 от 12.12.2013 временные сооружения не возводились, пляж не оборудовался, поскольку указанные мероприятия были выполнены Обществом еще в период действия договора аренды земельного участка.

На основании изложенного, ООО Фирма «Ангел Плюс» полагает, что в действиях органа местного самоуправления и Общества отсутствуют нарушения антимонопольного законодательства, в том числе статьи 16 Закона о защите конкуренции.

Комитетом, привлеченным к участию к рассмотрению настоящего дела в качестве заинтересованного лица, представлены письменные пояснения и на заседании Комиссии отмечено, что действия Управления и Общества не нарушают антимонопольного законодательства. Согласно пояснениям Комитета, поскольку земельный участок в соответствии с Распоряжением Администрации города Челябинска (далее- Администрация) от 31.10.2013 № 6641-к был закреплен за Управлением на праве постоянного (бессрочного)

пользования, следовательно, ответственность за его надлежащее содержание и использование, охрану от посторонних лиц нес правообладатель, то есть Управление. Следовательно, и демонтаж нестационарных объектов (при их наличии), размещенных сторонними лицами, должен был осуществляться Управлением. Комитетом указано, что земельный участок относится к территориальной зоне А.1.3 «пойменные и прибрежные территории», имеет вид разрешенного использования «для размещения объектов и сооружений массового отдыха людей и обеспечения безопасности людей на водных объектах», относится к территории городского пляжа и фактически используется для пляжного отдыха.

Администрацией представлены письменные пояснения, из которых следует, что действия Управления и Общества не нарушают действующее законодательство. При этом Администрацией указано, что форма договора совместного использования и содержания городского пляжа Правовым управлением Администрации не подготавливалась и Управлению не направлялась.

Пояснения, доказательства и доводы в письменной форме в отношении обстоятельств, изложенных в заключении об обстоятельствах дела, до окончания рассмотрения дела № 16-07/16 о нарушении антимонопольного законодательства и оглашения резолютивной части решения по нему на заседании комиссии, лицам, участвующим в деле, в соответствии с частью 5 статьи 48.1 Закона о защите конкуренции не представлены.

Рассмотрев материалы дела, выслушав представителей лиц, участвующих в деле, изучив письменные пояснения, Комиссия пришла к следующим выводам.

Распоряжением Администрации № 2314-с от 19.04.2011 утверждена схема расположения земельного участка на кадастровом плане территории площадью 2,4251 га из земель населенных пунктов (природная зона) для размещения временных нестационарных аттракционов и кафе-закусочных по Западному шоссе на берегу Шершневского водохранилища в Центральном районе г. Челябинска.

Между Комитетом и ООО Фирма «Ангел плюс» заключен договор УЗ № 010048-Вр-2011 от 15.08.2011 аренды земельного участка с кадастровым

номером 74:36:0502005:24, расположенного по Западному шоссе на берегу Шершневого водохранилища в Центральном районе г. Челябинска, площадью 24251 кв. м, для размещения (установки) и эксплуатации временного нестационарного объекта на территории города Челябинска, а именно аттракционов и кафе-закусочных. Срок действия указанного договора с 19.07.2011 по 19.06.2012.

Согласно форме № 2, являющейся приложением к договору УЗ № 010048-Вр-2011 от 15.08.2011, размер арендной платы за период с 19.07.2011 по 31.12.2011 составил 204 440,00 рублей.

ООО Фирма «Ангел плюс» обратилось в Комитет с просьбой продлить срок действия указанного договора.

Письмом от 18.07.2012 № 11569 Комитет уведомил Общество о том, что в соответствии с Порядком оформления документов для предоставления земельных участков для размещения (установки) и эксплуатации временных нестационарных объектов на территории города Челябинска, утвержденным Решением Челябинской городской Думы от 26.05.2009 № 3/10, продление действия договора УЗ № 010048-Вр-2011 от 15.08.2011 не представляется возможным.

Распоряжением Администрации № 2333 от 26.04.2013 в разрешенное использование земельного участка с кадастровым номером 74:36:0502005:24 внесены изменения на «для размещения объектов и сооружений массового отдыха людей и обеспечения безопасности людей на водных объектах».

Управление письмом от 24.05.2013 № 301 обратилось в Администрацию с просьбой о выделении земельного участка, расположенного по адресу: г. Челябинск, ул. Центральная, 1/1а, по Западному шоссе, берег Шершневого водохранилища.

Распоряжением Администрации № 4173 от 22.07.2013 утверждена схема расположения земельного участка на кадастровом плане территории площадью 2,4251 га из земель населенных пунктов (природно-рекреационная территориальная зона) для размещения объектов и сооружений массового отдыха людей и обеспечения безопасности людей на водных объектах по Западному шоссе на берегу Шершневого водохранилища в Центральном районе г. Челябинска.

Управление письмом от 27.08.2013 № 483 обратилось в Администрацию с просьбой о передаче в постоянное (бессрочное) пользование земельного участка, расположенного по Западному шоссе на берегу Шершневого водохранилища в Центральном районе г. Челябинска.

Распоряжением Администрации от 31.10.2013 № 6641-к Управлению на праве постоянного (бессрочного) пользования предоставлен земельный участок (кадастровый номер <...> :36:0502005:28) площадью 24251 кв.м для размещения

объектов и сооружений массового отдыха людей и обеспечения безопасности людей на водных объектах по Западному шоссе на берегу Шершневого водохранилища в Центральном районе г. Челябинска.

Согласно Распоряжению Администрации от 31.10.2013 № 6641-к землепользователю рекомендовано заключить с администрацией Центрального района договор на благоустройство и санитарное содержание территории. Землепользователь несет ответственность за санитарное состояние земельного участка и использование его не по целевому назначению и не имеет права самовольной застройки на представленной территории.

Необходимо отметить, что земельный участок с кадастровым номером 74:36:0502005:24 в 2013 году снят с кадастрового учета, и на кадастровой учет поставлен земельный участок с кадастровым номером 74:36:0502005:28, при этом указанные земельные участки расположены на одной территории, имеют одинаковую площадь и границы, что подтверждено лицами, участвующими в деле.

Между Управлением и ООО Фирма «Ангел плюс» заключен договор № 98/013 от 12.12.2013 совместного использования и содержания городского пляжа, расположенного в Центральном районе г. Челябинска по Западному шоссе на берегу Шершневого водохранилища, площадью 24251 кв.м на срок 1 год.

При этом 04.07.2013 между Управлением и ООО Фирма «Ангел плюс» заключен предварительный договор б/н совместного использования и содержания городского пляжа, расположенного на берегу Шершневого водохранилища, по ул. Центральная 1/1 в Центральном районе г. Челябинска, ориентировочной площадью 2,9 га на срок 1 год.

1. В соответствии с подпунктом 5 пункта 9 Положения об Управлении гражданской защиты города Челябинска, утвержденного Решением Челябинской городской Думы от 22.11.2005 № 8/25 в ред. от 28.09.2010, Управление создано в целях решения вопросов местного значения города Челябинска, в том числе осуществления мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья.

В соответствии с Решением Челябинской городской Думы от 22.11.2005 № 8/25 к функциям Управления отнесена эксплуатация и благоустройство муниципальных пляжей.

Согласно пунктам 20 и 32 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ) создание условий для массового отдыха жителей городского округа и

организация обустройства мест массового отдыха населения, а также осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья отнесено к вопросам местного значения городского округа.

В соответствии с пунктом 1.1 договора № 98/013 от 12.12.2013 предметом договора являются взаимные обязательства по совместному использованию и содержанию территории городского пляжа для организации массового отдыха населения.

Указанный договор предусматривает осуществление хозяйствующим субъектом мероприятий по благоустройству и санитарной очистке территории самостоятельно либо путем заключения договоров со специализированными предприятиями, круглосуточной охраны территории пляжа, мероприятий, направленных на сохранность оборудования и объектов на территории пляжа (пункты 2.2.3, 2.2.4, 2.2.7 договора № 98/013 от 12.12.2013).

В соответствии с частью 2 статьи 3 Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее - Закон о размещении заказов) под муниципальными нуждами понимаются обеспечиваемые за счет средств местных бюджетов и внебюджетных источников финансирования потребности муниципальных образований, муниципальных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации, функций и полномочий муниципальных заказчиков.

Согласно части 2 статьи 10 Закона о размещении заказов во всех случаях размещение заказа осуществляется путем проведения торгов, за исключением случаев, предусмотренных данным законом.

Таким образом, организация в границах городского округа содержания и благоустройства территории городского пляжа отнесена к муниципальным нуждам.

Размещение заказов на выполнение работ (оказание услуг) по организации в границах городского округа содержания и благоустройства территории городского пляжа в целях обеспечения муниципальных нужд должно осуществляться в порядке, предусмотренном Законом о размещении заказов.

Работы (услуги) по содержанию и благоустройству территории городского пляжа с целью решения вопросов местного значения по созданию условий для массового отдыха жителей городского округа и организации обустройства мест массового отдыха населения относятся к муниципальным

нуждам.

Муниципальные нужды обеспечиваются за счет средств местных бюджетов и внебюджетных источников финансирования. Осуществление таких работ за счет собственных средств предпринимателя, отсутствие в местном бюджете средств, предусмотренных на содержание и благоустройство территории пляжа, не исключают того, что необходимость осуществления указанных мероприятий относится к потребностям муниципального образования, то есть к муниципальным нуждам.

Кроме того, Решение Челябинской городской Думы от 22.04.2008 № 31/21 «О внесении изменений в решение Челябинской городской Думы от 22.11.2005 № 8/25...», а также распоряжение Администрации от 31.10.2013 № 6641-к не содержат положений, предусматривающих возможность передачи полномочий иному лицу, хозяйствующему субъекту.

Согласно части 1 статьи 2 Закона № 131-ФЗ муниципальный правовой акт - решение, принятое органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления по вопросам местного значения, документально оформленные, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающие либо изменяющие общеобязательные правила или имеющие индивидуальный характер.

В силу статьи 7 Закона № 131-ФЗ муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования.

В связи с указанным из положений Закона № 131-ФЗ следует, что распоряжения Администрации обязательны к исполнению для Управления.

Таким образом, Управление в нарушение распоряжения Администрации от 15.04.2008 № 1017-д наделило хозяйствующего субъекта – ООО Фирма «Ангел Плюс» функциями органа местного самоуправления посредством заключения договора, предусматривающего осуществление мероприятий по благоустройству и санитарной очистке, вывозу отходов, круглосуточной охране территории пляжа, мероприятий, направленных на сохранность оборудования и объектов на территории пляжа, и предоставления возможности осуществлять данную деятельность, отнесенную законодательством к муниципальным нуждам в отсутствие конкурентных процедур, предусмотренных Законом о размещении заказов, что создает преимущественные условия осуществления предпринимательской деятельности ООО Фирма «Ангел Плюс».

2. Создание условий для массового отдыха жителей городского округа и организация обустройства мест массового отдыха населения, а также осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на

водных объектах, охране их жизни и здоровья отнесено к вопросам местного значения городского округа (пункты 20 и 32 части 1 статьи 16 Закона № 131-ФЗ).

Как указано ранее в настоящем решении к функциям Управления отнесена эксплуатация и благоустройство муниципальных пляжей.

Согласно пункту 12 Правил охраны жизни людей на водных объектах в Челябинской области, утвержденных Постановлением Правительства Челябинской области от 19.09.2012 N 479-П (далее - Правила охраны жизни людей на водных объектах), органы местного самоуправления Челябинской области помимо прочего:

- ежегодно, до начала купального сезона, организуют подготовку пляжей к проведению территориальными органами ГИМС технического освидетельствования и к их дальнейшему пользованию;
- создают безопасные условия для массового отдыха на водных объектах общего пользования в соответствии с настоящими Правилами, в том числе организуют муниципальные пляжи в местах традиционного массового отдыха в соответствии с санитарно-эпидемиологическими требованиями к водным объектам;
- организуют обеспечение общественного порядка в местах массового отдыха на водных объектах;
- устанавливают места дежурства медицинского персонала (санитарных машин) для оказания помощи пострадавшим в местах массового отдыха на водных объектах.

Пунктом 3 Правил охраны жизни людей на водных объектах определено, что организатором места массового отдыха является физическое лицо или юридическое лицо, которому предоставлено право пользования водным объектом для рекреационных целей, организации спортивного и любительского рыболовства, организованного отдыха детей, а также организованного отдыха ветеранов, граждан пожилого возраста, инвалидов, организовавший место массового отдыха на водном объекте орган местного самоуправления Челябинской области.

Пунктом 17 Правил охраны жизни людей на водных объектах определено, что физическим и (или) юридическим лицам запрещается организация места массового отдыха, в том числе пляжа на водном объекте, без разрешительных документов (документов, на основании которых возникает право пользования водным объектом или его частью), предусмотренных действующим законодательством.

Согласно пункту 18 Правил охраны жизни людей на водных объектах организаторами мест массового отдыха должно быть обеспечено

соблюдение правил обустройства пляжа.

Более того, пунктом 81 Правил охраны жизни людей на водных объектах определено, что информационные знаки устанавливаются органами местного самоуправления либо организаторами мест массового отдыха.

Таким образом, положения Правил определяют функции органа местного самоуправления, предусмотренные пунктами 20 и 32 части 1 статьи 16 Закона № 131-ФЗ.

На основании изложенного, организатором места массового отдыха является Управление. Кроме того, Управление обязано осуществлять функции, предусмотренные пунктами 12, 18 Правил охраны жизни людей на водных объектах, являющиеся функциями органа местного самоуправления, предусмотренными пунктами 20 и 32 части 1 статьи 16 Закона № 131-ФЗ.

Документов, подтверждающих заключение ООО Фирма «Ангел Плюс» договора водопользования, лицами, участвующими в рассмотрении дела, не представлено.

Вместе с тем, в соответствии с пунктом 2.2.1 договора № 98/013 от 12.12.2013 ООО Фирма «Ангел Плюс» обязуется разработать проект организации отдыха населения и представлять его на согласование Управлению.

Согласно пункту 2.2.2 договора № 98/013 от 12.12.2013 ООО Фирма «Ангел Плюс» обязуется осуществлять эксплуатацию территории в соответствии с Приложением 1, являющимся неотъемлемой частью договора.

При этом Приложение 1 к договору № 98/013 от 12.12.2013 «Требования к пляжу» содержит в том числе требования к правилам обустройства пляжа, которые в соответствии с пунктом 18 Правил охраны жизни людей на водных объектах должны быть обеспечены организатором мест массового отдыха, то есть Управлением.

Более того, согласно пункту 2 Приложения 2 к договору определены требования к информационному обеспечению, а именно размещение указательных знаков и информационных табло. Пунктом 3 указанного Приложения 2 к договору установлены требования по обеспечению пляжа объектами санитарно-гигиенического назначения и т.д. При этом осуществление данных мероприятий возложено на орган местного самоуправления, который также является организатором мест массового отдыха.

Таким образом, в результате заключения договора совместного использования и содержания городского пляжа № 98/013 от 12.12.2013 функциями органов местного самоуправления по созданию условий для массового отдыха жителей городского округа и организации обустройства мест массового отдыха населения, в том числе путем разработки проекта

организации отдыха населения, осуществления мероприятий по обустройству пляжа, установки информационных знаков, наделен хозяйствующий субъект – ООО Фирма «Ангел Плюс».

3. Порядок оформления документов для предоставления земельных участков для размещения (установки) и эксплуатации временных нестационарных объектов на территории города Челябинска утвержден Решением Челябинской городской Думы от 26.05.2009 № 3/10 (далее – Порядок, действовал до 28.06.2013; после указанной даты вступило в силу Решение Челябинской городской Думы от 25.06.2013 № 43/25).

Действие Порядка распространяется на предоставление земельных участков в том числе для размещения и эксплуатации нестационарных объектов мелкорозничной торговой сети и объектов оказания услуг населению: павильонов и магазинов модульного типа, торговых киосков, торгово-остановочных комплексов, киосков бытового обслуживания, кафе (закусочных), летних залов, ярмарок, рынков, торгово-выставочных площадок, аттракционов, пунктов проката, приема вторичного сырья (пункт 4 Порядка).

Размещение нестационарных торговых объектов на земельных участках осуществляется в соответствии со схемой размещения нестационарных торговых объектов с учетом необходимости обеспечения устойчивого развития территорий и достижения нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов.

Пунктом 7 Порядка определено, что размещение (установка) и эксплуатация временных нестационарных объектов допускается после оформления правоустанавливающих документов на земельные участки для размещения (установки) и эксплуатации временных нестационарных объектов в соответствии с настоящим Порядком. Земельные участки для размещения (установки) и эксплуатации временных нестационарных объектов предоставляются на праве аренды (пункт 8 Порядка).

Предоставление земельного участка в аренду для размещения (установки) и эксплуатации временного нестационарного объекта осуществляется на основании правового акта органа местного самоуправления с заключением договора аренды земельного участка.

Порядком определена следующая последовательность процедуры предоставления земельного участка: подача заявления о предоставлении земельного участка в аренду для размещения (установки) и эксплуатации временного нестационарного объекта с приложением типового эскизного проекта временного нестационарного объекта и элементов благоустройства, разработанного и утвержденного Главным управлением архитектуры и градостроительства Администрации города Челябинска, рассмотрение заявления, в случае принятия положительного решения о

размещении (установке) временного нестационарного объекта публикуется в СМИ информация о планируемом предоставлении земельного участка для размещения временного нестационарного объекта; при поступлении заявок иных лиц на данный земельный участок, его предоставление для размещения на нем временного нестационарного объекта осуществляется по результатам торгов и т.д.

Решением Челябинской городской Думы от 25.06.2013 № 43/25 был установлен новый порядок, который предусматривает в том числе проведение торгов на право заключения договора аренды земельного участка.

Из указанного следует, что в случае, если на территории пляжа г. Челябинска планируется размещение и установка временных нестационарных объектов, то соблюдение Порядка обязательно, в том числе соблюдение процедуры проведения торгов на предмет заключения договора аренды земельного участка, и, соответственно, внесение арендных платежей.

Материалами дела установлено, что на территории пляжа в нарушение Порядка установлены и эксплуатируются объекты торговли, питания и осуществляется предпринимательская деятельность.

Так, согласно письменным пояснениям Общества вх. № 17845 от 29.12.2016 на земельном участке с кадастровым номером 74:36:0502005:28 возведены следующие объекты: бытовка для охраны территории, 2 открытые беседки, беседка из бревен, 2 туалета, кафе, огорожена территория, сделана автопарковка.

Согласно прайс-листам на услуги, оказываемые на территории пляжа, расположенного в Центральном районе г. Челябинска по Западному шоссе на берегу Шершневого водохранилища, утвержденным директором ООО Фирма «Ангел Плюс» 13.12.2013, 01.02.2014, Обществом предоставляются следующие платные услуги: прокат шезлонгов, прокат беседок с мангальными зонами, аренда (прокат) домиков, организация проведения спортивных культурно-массовых мероприятий.

Из изложенных материалов и пояснений следует, что ООО Фирма «Ангел Плюс» осуществляет на территории пляжа с использованием временных нестационарных объектов предпринимательскую деятельность, в том числе путем оказания платных услуг населению.

Довод ООО Фирма «Ангел Плюс» о том, что в период действия договора № 98/013 от 12.12.2013 Обществом такая деятельность фактически не осуществлялась, не исключает того, что оно имело возможность ее осуществлять, в том числе при условии, что отдельные нестационарные объекты уже были размещены на территории пляжа.

Документов, подтверждающих соблюдение ООО Фирма «Ангел Плюс»

Порядка размещения временных нестационарных объектов, в том числе актов органа местного самоуправления о предоставлении земельного участка для размещения временного нестационарного объекта, договоров аренды земельного участка и иных документов, не представлено.

При этом ООО Фирма «Ангел Плюс» располагало сведениями о действующем на территории города Челябинска порядке размещения и эксплуатации временных нестационарных объектов, ввиду наличия ранее заключенного договора аренды с Комитетом, а также отказом Комитета в продлении срока действия такого договора ввиду необходимости соблюдения соответствующего порядка.

Более того, как следует из письменных пояснений Общества вх. от 31.10.2016 № 14953 в связи с увеличением арендной платы за пользование земельным участком в период 2012-2013 годы, а также намерением продолжения осуществления Обществом деятельности на таком земельном участке ООО Фирма «Ангел Плюс» исследовался вопрос о возможных способах продолжения такой деятельности. В связи с этим ООО Фирма «Ангел Плюс» обратилось в Управление (в устной форме) с просьбой рассмотреть возможность заключения договора совместного использования и содержания пляжа на рассматриваемом земельном участке.

Таким образом, рассматриваемая сделка фактически подменяет договор аренды земельного участка. В результате чего, согласно представленным Следственным отделом по Центральному району города Челябинска сведениям, в бюджет муниципального образования «город Челябинск» не поступили арендные платежи в сумме 614 724,00 рублей.

Необходимо отметить, что временные нестационарные объекты, размещенные Обществом в период действия договора УЗ № 010048-Вр-2011 от 15.08.2011 аренды земельного участка, после истечения срока действия такого договора не демонтировались, земельный участок освобожден не был.

Более того после истечения срока действия договора № 98/013 от 12.12.2013 (то есть после 12.12.2014) несмотря на письмо Управления от 11.12.2014 № 595 о невозможности продления договора на новый срок в связи с тем, что аналогичный договор арбитражными судами признан недействительным и заключенным с нарушением норм действующего законодательства (дело № А76-17956/2013 от 19.06.2014), Общество также не демонтировало установленные объекты, а продолжало их эксплуатацию, что свидетельствует о фактическом продолжении договорных отношений с Управлением.

Указанное подтверждается и тем, что 01.04.2015 директором ООО Фирма «Ангел Плюс» утверждена смета на изготовление и монтаж пяти знаков «Купание запрещено», которые, согласно письму Общества вх. от 13.02.2017 № 1656, устанавливались у водоема.

Эксплуатация временных нестационарных объектов на территории рассматриваемого пляжа осуществляется Обществом вплоть до настоящего времени.

Так, Постановлением Администрации города Челябинска от 14.05.2015 № 90-п утвержден Порядок оформления документов для предоставления права использования земельных участков для размещения (установки) и эксплуатации нестационарных комплексов досугового пляжного отдыха на территории города Челябинска без предоставления земельных участков в аренду (далее – Порядок), который предусматривает предоставление права использования земельного участка без проведения конкурентных процедур владельцам нестационарных комплексов досугового пляжного отдыха, размещенных на территории города Челябинска до даты вступления в силу постановления Администрации.

10.07.2015 между Комитетом и ООО Фирма «Ангел Плюс» заключен договор № 03 о предоставлении права использования земельных участков для размещения (установки) и эксплуатации нестационарных комплексов досугового пляжного отдыха на территории рассматриваемого пляжа (срок с 01.05.2015 по 30.09.2015). 27.04.2016 между Комитетом и ООО Фирма «Ангел Плюс» заключен договор № 06 о порядке и условиях размещения нестационарного торгового объекта без предоставления земельного участка (срок с 15.04.2016 до 15.03.2021).

Таким образом, вследствие заключения договора № 98/013 от 12.12.2013 данный хозяйствующий субъект получил возможность осуществлять деятельность на территории пляжа до 2021 года.

Согласно сведениям, представленным ООО Фирма «Ангел Плюс», Общество размещает информацию на сайте в сети Интернет rus-funs.ru под коммерческим обозначением Центр Отдыха «Русские Забавы». Так, на указанном сайте размещена информация об оказании таких услуг как: беседа с мангалом и мангальная зона; тюбинг, катание на тюбингах, тюбинговая трасса; зимние услуги; вейк-борд; пляжный отдых, кафе на пляже, пляж г. Челябинска.

Кроме того, по смыслу пункта 4 статьи 20 Земельного кодекса Российской Федерации (далее - ЗК РФ) заключение договоров, предусматривающих распоряжение (в том числе и в будущем) земельным участком, принадлежащим лицу на праве постоянного (бессрочного) пользования, не допускается (Постановление Пленума ВАС РФ от 17.11.2011 N 73 (ред. от 25.01.2013) «Об отдельных вопросах практики применения правил Гражданского кодекса Российской Федерации о договоре аренды»).

Таким образом, в период действия права постоянного бессрочного пользования, закрепленного за Управлением, заключение договоров аренды

в отношении земельного участка, расположенного на берегу Шершневого водохранилища, действующим законодательством не допускалось. В связи с этим заключение договора совместного использования и содержания городского пляжа в целях размещения и эксплуатации на территории пляжа временных некапитальных объектов противоречит ЗК РФ и создает преимущественные условия осуществления предпринимательской деятельности отдельному хозяйствующему субъекту – ООО Фирма «Ангел Плюс».

Заключение между Управлением и Обществом договора № 98/013 от 12.12.2013 позволяет ООО Фирма «Ангел Плюс» осуществлять предпринимательскую деятельность на территории пляжа, что создает данному хозяйствующему субъекту преимущественные условия осуществления предпринимательской деятельности по сравнению с иными организациями (предпринимателями), не имеющими договорных отношений, а также возможности его заключения ввиду отсутствия информированности и препятствует выходу на товарный рынок.

Таким образом, условия соглашения между Управлением и Обществом позволяют хозяйствующему субъекту использовать земельный участок и размещать именно на этом объекте временные нестационарные объекты (кафе, беседки, аттракционы и т.д.) при условии, что иные организации (предприниматели) такой возможностью не обладают.

Таким образом, посредством заключения рассматриваемого договора обеспечены условия осуществления предпринимательской деятельности ООО Фирма «Ангел Плюс» в отсутствие конкуренции на рынке по организации отдыха и развлечений на территории пляжей, включающем прокат оборудования (туалетов на пляже, шезлонгов, зонтиков и т.п.), предоставление спортивно-игрового инвентаря в местах для отдыха и развлечений, например, водных велосипедов, лодок и т.п., предоставление иных услуг, в том числе розничной торговли, связанных с пляжным отдыхом, путем заключения соглашения о совместном использовании и содержании городского пляжа.

Документов и сведений о размещении информационного сообщения о возможности заключения договора, предусматривающего содержание и благоустройство территории пляжа по Западному шоссе на берегу Шершневого водохранилища в Центральном районе города Челябинска, Управлением не представлено.

Более того, согласно части 1 статьи 1041 Гражданского кодекса Российской Федерации по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) двое или несколько лиц (товарищей) обязуются соединить свои вклады и совместно действовать без образования юридического лица для извлечения прибыли или достижения иной не противоречащей закону

цели. В данном случае целью заключения договора являлось использование и содержание городского пляжа, которое должно осуществляться в соответствии с действующим законодательством, в том числе с соблюдением конкурентных процедур, установленных законодательством о размещении заказов для муниципальных нужд. При этом Управление не обладает полномочиями по заключению договоров простого товарищества.

При рассмотрении настоящего дела антимонопольным органом проведен анализ состояния конкуренции в объеме, необходимом для принятия решения, в порядке, предусмотренном частью 5.1 статьи 45 Закона о защите конкуренции и пунктом 10.8 Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, утвержденного Приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220, в ходе которого установлено следующее:

- географические границы товарного рынка: город Челябинск;
- временной интервал исследования товарного рынка с 2013 года по 2015 год;
- продуктовые границы товарного рынка: рынок оказания услуг в области отдыха и развлечений на территории пляжей.

Статьей 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.

Совокупность таких факторов, как заключение договора совместного использования и содержания городского пляжа в отсутствие публичного информирования неопределенного круга лиц о возможности заключения указанного договора, включение в договор положений, предусматривающих выполнение работ (оказание услуг), отнесенных законодательством к муниципальным нуждам, несоблюдение конкурентных процедур, наделение хозяйствующего субъекта в результате заключения договора функциями органов местного самоуправления, создание условий о возможности размещения и эксплуатации на территории пляжа временных

нестационарных объектов, размещение Обществом таких объектов, и осуществление с их использованием предпринимательской деятельности, оказание платных услуг на территории пляжа, позволяет прийти к выводу, что договор № 98/013 от 12.12.2013 нарушает пункт 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции, поскольку обусловлен интересами каждого из участников, их результатом явилось недопущение, ограничение, устранение конкуренции, в том числе ограничение доступа иным хозяйствующим субъектам, намеренным осуществлять предпринимательскую деятельность на территории городского пляжа в городе Челябинске, а также осуществлять работы (оказывать услуги) по благоустройству, санитарной очистке, охране территории пляжа и расположенных на ней объектов в целях обеспечения муниципальных нужд в порядке, предусмотренном Законом о размещении заказов.

В связи с этим договор совместного использования и содержания городского пляжа № 98/013 от 12.12.2013, заключенный между Управлением и ООО Фирма «Ангел Плюс», является антиконкурентным соглашением, поскольку заключен в отсутствие конкурентных процедур и с нарушением распоряжения Администрации от 31.10.2013 № 6641-к, Правил охраны жизни людей на водных объектах и иных норм действующего законодательства.

В связи с указанным доводы Управления, Комитета, Администрации и ООО Фирма «Ангел Плюс» об отсутствии в действия Управления и Общества нарушения антимонопольного законодательства не могут быть приняты во внимание Комиссией.

Довод Управления о том, что финансирование мероприятий по содержанию и использованию пляжа осуществляется за счет средств бюджета только в части мероприятий, связанных с обеспечением безопасности на воде, не может быть принят во внимание Комиссией, поскольку муниципальные нужды обеспечиваются за счет средств местных бюджетов и внебюджетных источников финансирования. Осуществление оплаты предпринимателем указанных работ в отсутствие в местном бюджете средств, предусмотренных на содержание и благоустройство территории пляжа, не исключают того, что необходимость осуществления указанных мероприятий относится к потребностям муниципального образования, то есть к муниципальным нуждам.

Довод Комитета, Администрации и ООО Фирма «Ангел Плюс» о необходимости прекращения дела в связи с прекращением действия договора № 98/013 от 12.12.2013, не может быть принят во внимание Комиссией, поскольку частью 1 статьи 48 Закона о защите конкуренции предусмотрен исчерпывающий перечень оснований прекращения рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства, которым не установлена такая возможность прекращения дела.

Довод Общества, Комитета, Администрации об истечении сроков давности

рассмотрения настоящего дела о нарушении антимонопольного законодательства, поскольку заключение договора № 98/013 от 12.12.2013 не является длящимся правонарушением, отклонен Комиссией по следующим основаниям.

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.

Рассматриваемое нарушение антимонопольного законодательства является длящимся.

Так, 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.

Материалами дела установлено, что между Управлением и Обществом заключено антиконкурентное соглашение, а именно договор № 98/013 от 12.12.2013, которое реализовывалось указанными лицами вплоть до возникновения новых правоотношений - договора № 03 от 10.07.2015 между Комитетом и ООО Фирма «Ангел Плюс». При этом реализация данного соглашения выразилась в том числе в ограничении доступа на данный товарный рынок иным хозяйствующим субъектам. Таким образом, правонарушение является длящимся, включает срок исполнения договора № 98/013 от 12.12.2013 и не оканчивается фактом его заключения и сроком действия, установленным договором.

С учетом правовой позиции Конституционного суда Российской Федерации, приведенной в Постановлении от 24 июня 2009 года № 11-П, если длящееся нарушение антимонопольного законодательства было обнаружено после его окончания, то срок давности должен течь с момента окончания нарушения, а не его обнаружения.

Таким образом, срок давности рассмотрения настоящего дела о нарушении антимонопольного законодательства истекает в 2018 году.

Материалами дела установлено, что в соответствии с Распоряжением Администрации № 3784 от 10.04.2015 право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком (кадастровый номер <...> :36:0502005:28,

площадью 24251 кв.м), расположенным по Западному шоссе на берегу Шершневого водохранилища в Центральном районе г. Челябинска прекращено, Распоряжение Администрации от 31.10.2013 № 6641-к отменено, действие договора № 98/013 от 12.12.2013 прекращено, в связи с чем не представляется возможным выдать предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49, статьей 50 Закона о защите конкуренции, Комиссия

Р Е Ш Е Н И Е

1. Признать соглашение о заключении договора № 98/013 от 12.12.2013 совместного использования и содержания городского пляжа, расположенного в Центральном районе г. Челябинска по Западному шоссе на берегу Шершневого водохранилища, площадью 24251 кв.м, между Управлением и ООО Фирма «Ангел плюс» в отсутствие конкуренции и с нарушением требований действующего законодательства нарушающим пункт 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции.

2. Предписание о прекращении соглашения, нарушающего антимонопольное законодательство, не выдавать.

3. Передать соответствующему должностному лицу Челябинского УФАС России материалы настоящего дела для рассмотрения вопроса о возбуждении административного производства по выявленным признакам административного правонарушения.

4. Иные меры по пресечению и (или) устранению последствий нарушения антимонопольного законодательства, а также по обеспечению конкуренции не принимать ввиду отсутствия оснований для их принятия.