

РЕШЕНИЕ по делу № 808-11-а

27.01.2012г. г. Пермь

Резолютивная часть решения оглашена "27" января 2012г.

В полном объеме решение изготовлено "10" февраля 2012г.

Комиссия Пермского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

<...>

рассмотрев дело № 808-11-а по признакам нарушения Администрацией Полазненского городского поселения Пермского края (ул. Дружбы, 4а, п. Полазна, Пермский край, 618703) ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), а также по признакам нарушения ст. 16 Федерального закона о защите конкуренции» Администрацией Полазненского городского поселения Пермского края (ул. Дружбы, 4а, п. Полазна, Пермский край, 618703) и ИП Мирзалиевым М.А. (Переулоч Тихий, 5, п. Полазна, Пермский край, 618703),

УСТАНОВИЛА:

13.09.2011г. в Пермское УФАС России поступило заявление (вх № 13112-11) Прокуратуры г. Добрянка о нарушении антимонопольного законодательства Администрацией Полазненского городского поселения Пермского края (далее - Администрация) при заключении 25.05.2011г. соглашения о сотрудничестве с ИП Мирзалиевым М.А.

На заседании Комиссии Пермского УФАС России представитель Администрации пояснила, что заключение соглашения о сотрудничестве не привело к нарушению антимонопольного законодательства. Представила письменные пояснения к делу от 22.11.2011г. вх. № 16745-11.

Представитель Администрации также указала, что обязательства Мирзалиева М.А. в рамках соглашения сводились к обеспечению проведения МУК «Полазненский центр творчества и досуга» - некоммерческой бюджетной организацией культуры культурно-развлекательных мероприятий в рамках уставной деятельности на территории указанного места отдыха населения п. Полазны, и организации торговой деятельности. В период действия соглашения были проведены культурно-массовые мероприятия: день молодежи, день Нептуна, пляжный волейбол. При этом, представитель Администрации пояснила, что договор аренды земельного участка с ИП Мирзалиевым М.А. не заключался.

Соглашение о сотрудничестве от 25.05.2011г. было досрочно расторгнуто соглашением сторон от 20.08.2011г. по инициативе Мирзалиева М.А. в связи с неблагоприятными погодными условиями для пляжного отдыха населения и оттоком отдыхающих из муниципальной зоны отдыха.

Представитель заявителя – прокуратуры г. Добрянки на заседание комиссии не явился (уведомлен надлежащим образом). ИП Мирзалиев М.А. на заседании комиссии не явился, уведомлен надлежащим образом, письменную позицию и запрашиваемые документы и информацию в материалы дела не представил.

Изучив представленные документы и информацию, выслушав доводы сторон, Комиссия пришла к следующим выводам.

1. Согласно п. 6 ст. 2 Федерального закона от 28.12.2009 N 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее также – Закон о торговле) нестационарный торговый объект (далее - НТО) - торговый объект, представляющий собой временное сооружение

или временную конструкцию, не связанные прочно с земельным участком вне зависимости от присоединения или не присоединения к сетям инженерно-технического обеспечения, в том числе передвижное сооружение.

В соответствии с ч. 1 ст. 10 Закона о торговле размещение НТО на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в государственной собственности или муниципальной собственности, 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.

Согласно п. 1 ст. 34 ЗК РФ органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны обеспечить управление и распоряжение земельными участками, которые находятся в их собственности и (или) в ведении, на принципах эффективности, справедливости, публичности, открытости и прозрачности процедур предоставления таких земельных участков.

Для этого указанные органы обязаны: принять акт, устанавливающий процедуры и критерии предоставления таких земельных участков, в том числе порядок рассмотрения заявок и принятия решений. Рассмотрению подлежат все заявки, поступившие до определенного указанными процедурами срока. Не допускается установление приоритетов и особых условий для отдельных категорий граждан, если иное не установлено законом;

уполномочить на управление и распоряжение земельными участками и иной недвижимостью специальный орган.

Орган местного самоуправления, получивший заявление лица, заинтересованного в выборе земельного участка для целей не связанных со строительством, в данном случае в целях размещения НТО, обязан обеспечить этот выбор с учетом условий использования соответствующей территории.

Необходимая информация о разрешенном использовании земельных участков предоставляется владеющими этой информацией лицами по запросу органа местного самоуправления бесплатно в установленный законом срок.

Таким образом, земельное законодательство исходит из того, что разрешенные условия использования соответствующей территории могут объективно препятствовать предоставлению конкретного земельного участка для размещения НТО, несмотря на то, что они содержатся в неопубликованных для всеобщего сведения документах.

Помимо того, после определения участка(ков), подходящих для размещения НТО, в отношении которого заинтересованным лицом подано заявление, орган местного самоуправления городских и сельских поселений обязан информировать население о возможном или предстоящем предоставлении земельных участков для размещения НТО.

По смыслу данного положения оно призвано обеспечить реализацию гражданами в разумный срок принципов участия в решении вопросов, касающихся прав на землю, а также сочетания интересов общества и отдельных граждан (подпункты 4 и 11 пункта 1 статьи 1 Кодекса).

Следовательно, публичное информирование направлено не только на защиту интересов населения в целом, но и конкретных лиц, в том числе возможных претендентов на земельный участок.

На этой стадии населением могут быть заявлены возражения против размещения конкретного НТО, а заинтересованными лицами поданы документы на получение того же участка под уставовку объектами аналогичного или иного назначения, для чего должен быть определен разумный срок реагирования на соответствующую

информацию.

Исходя из системного толкования, предусмотренных статьей 34 Кодекса стадий и условий выбора земельного участка, решение о предоставлении земельного участка должно быть принято только после такого публичного информирования.

На рынке мелкорозничной торговли в п. Полазна, кроме Мирзалиева М.А., осуществляют предпринимательскую деятельность более 3 хозяйствующих субъекта.

Тем не менее, соглашение о сотрудничестве заключено именно с ИП Мирзалиевым М.А.

Решением Думы Полазненского городского поселения от 28.03.2007 N 148 "Об утверждении Положения о порядке предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для целей, не связанных со строительством" утверждено Положение о порядке предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для целей, не связанных со строительством (далее – Положение о порядке предоставления земельных участков).

В соответствии с п. 2.1. Положения о порядке предоставления земельных участков предоставление земельных участков для целей, не связанных со строительством, носит заявительный характер и осуществляется на основании решения главы администрации Добрянского муниципального района, обладающего правом предоставления соответствующих земельных участков в пределах их компетенции.

Согласно п. 4.3 Положения о порядке предоставления земельных участков земельные участки могут быть предоставлены гражданам, осуществляющим предпринимательскую деятельность, и юридическим лицам для размещения объектов временного использования: в том числе объектов услуг общественного питания (летних кафе, закусовых, шатров и т.д.).

В соответствии с п. 4.4 Положения о порядке предоставления земельных участков земельные участки, указанные в пункте 4.3 настоящего Положения о порядке предоставления земельных участков, предоставляются на праве аренды сроком до 5 (пяти) лет с торгов по продаже земельных участков или права аренды земельных участков.

Соответственно, предоставление в аренду земельного участка для размещения нестационарных торговых объектов, в т.ч. и шатра в п. Полазна возможно только по результатам торгов по продаже земельных участков или права аренды земельных участков.

В связи с чем, довод представителя администрации об отсутствии необходимости заключения договора аренды земельного участка в целях размещения НТО в п. Полазна не основан на законе.

14.04.2011г. на основании ст. 34 ЗК РФ ИП Мирзалиев М.А. обратился в Администрацию с заявлением о предоставлении земельного участка, расположенного по адресу: п. Полазна, ул. Набережная в аренду с 25.05.2011г. по 30.09.2011г. под установку «шатра».

В связи с чем, 25.05.2011г. Администрация с ИП Мирзалиевым М.А. заключила соглашение о сотрудничестве. Предметом данного соглашения являлось: осуществление ИП Мирзалиевым М.А. торговой деятельности, культурно-развлекательной деятельности на территории муниципальной зоны отдыха, расположенной в п. Полазна, на ул. Набережная (далее – зона отдыха), на срок с 25.05.2011г. по 30.09.2011г.

В рамках соглашения Администрацией ИП Мирзалиеву М.А. было предоставлено право размещения НТО (шатра) на указанном земельном участке в период действия рассматриваемого соглашения.

При этом, как пояснила представитель администрации, схема НТО на территории Полазненского городского поселения находится в стадии утверждения.

Необходимо отметить, что Решением Думы Полазненского городского поселения от 13.04.2007 N 159 "Об утверждении Положения о комиссии по размещению объектов мелкорозничной торговой сети и требований к мелкорозничной торговой сети" (далее – Решение Думы № 159) установлены общие требования к мелкорозничной торговле. В решении Думы № 159, и в Положении о порядке предоставления земельных участков в Полазне отсутствует требование о необходимости включения НТО в схему, как это предусмотрено в Законе о торговле.

В материалы ответчиком не представлено документов, свидетельствующих о соблюдении вышеуказанного порядка предоставления земельных участков для целей не связанных со строительством - размещения шатра.

Из представленных в материалы документов (соглашения о сотрудничестве от 25.05.2011г.), следует, что на территории п. Полазна ИП Мирзалиеву М.А. было предоставлено право пользования земельным участком для размещения НТО без оформления соответствующего договора аренды, т.е. без учета требований ст. 34 ЗК РФ, и п. 4.4. Положения о порядке предоставления земельных участков в п. Полазна.

Кроме того, в материалы дела не представлено документов подтверждающих включение места размещения НТО ИП Мирзалиева М.А. в Схему, что в свою очередь противоречит требованиям ст. 10 Закона о торговле.

Согласно п. 7 ст. 4 Закона о защите конкуренции конкуренция - соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

ИП Мирзалиев М.А. осуществляет деятельность на рынке розничной торговли наряду с иными хозяйствующими субъектами: кафе, бары, рестораны.

В данном случае конкуренция выражена в сфере землепользования, на рынке мелкорозничной торговли в границах Полазненского городского поселения.

В целях обеспечения конкуренции Администрация обязана обеспечить равные условия предоставления земельных участков для размещения НТО всем заинтересованным лицам путем соблюдения требований ст. ст. 34, 38 ЗК РФ, п. 4.4. Положения о порядке предоставления земельных участков в п. Полазна, и с учетом требований ст.10 Закона о торговле.

Следовательно, предоставление хозяйствующим субъектам права пользования земельными участками без соблюдения требований Закона о торговле, Земельного кодекса РФ создает таким хозяйствующим субъектам преимущество для осуществления торговой деятельности.

В силу п. 20 ст. 4 Закона о защите конкуренции предоставление 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 муниципальной преференцией.

Порядок предоставления муниципальных преференций установлены главой 5 закона о защите конкуренции.

Муниципальные преференции предоставляются только в целях, предусмотренных ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции.

В материалы дела доказательств обращения за согласованием предоставлением

муниципальной преференции ИП Мирзалиеву М.А. Администрацией не представлено.

Несоблюдение порядка предоставления муниципальной преференции хозяйствующим субъектам, в т.ч. несогласование ее предоставления с антимонопольным органом, влечет ее необоснованность и незаконность.

Согласно ст. 15 Закона о защите конкуренции федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов или организациям, 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), в частности запрещаются, в том числе необоснованное предоставление муниципальной преференции, в нарушение главы 5 Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ "О защите конкуренции", а также необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами.

Таким образом, своими действиями Администрация нарушила ч. 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившиеся в создании преимущественных условий деятельности (преференций) ИП Мирзалиеву М.А., путем предоставления права пользования земельным участком в целях размещения НТО без соблюдения требований ст. 10 Закона о торговле, ст. 34 Земельного кодекса РФ, п. 4.4 Положения о предоставлении земельных участков в п. Полазна, что приводит или может привести к ограничению конкуренции на рынке мелкорозничной торговли.

4. Статья 16 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" к вопросам местного значения поселения относятся, в том числе:

- организация охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией;
- организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора;
- создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;
- создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения, включая обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам.

Аналогичные полномочия содержатся в Уставе муниципального образования Полазненское городское поселение.

Согласно п. 18 ст. 4 Закона о защите конкуренции соглашение - договоренность в письменной форме, содержащаяся в документе или нескольких документах, а также договоренность в устной форме.

В силу ч. 1 ст. 420 Гражданского кодекса РФ договором признается соглашение двух или нескольких лиц об установлении, изменении или прекращении гражданских прав и обязанностей.

Согласно ч. 2 ст. 432 Гражданского кодекса РФ договор заключается посредством направления оферты (предложения заключить договор) одной из сторон и ее акцепта (принятия предложения) другой стороной.

По условиям рассматриваемого соглашения ИП Мирзалиев М.А. был обязан обеспечить проведение МУК «Полазненский центр творчества и досуга» культурно-развлекательных мероприятий, а также осуществлять торговую деятельность.

Администрация в свою очередь была обязана создать все необходимые условия для выполнения обязательств ИП Мирзалиевым М.А., в том числе и предоставить земельный участок в целях размещения НТО, оказывать содействие в обеспечении охраны общественного порядка на время подготовки и проведения мероприятий.

В данном случае согласованность выразилась в совокупности совместных действий несоответствующих антимонопольному законодательству, совершенных Администрацией и ИП Мирзалиевым М.А. и направленных на ограничение, устранение, недопущение конкуренции на рынке мелкорозничной торговли Пермского края.

К таким действиям в частности относится создание Администрацией ИП Мирзалиеву М.А. необоснованных преференций на рынке мелкорозничной торговли, путем заключения, соглашения без учета соблюдения требований ст. 34, 38 ЗК РФ, ст. 10 Закона о торговле, п.п. 4.4 Положения о предоставлении земельных участков на территории п. Полазна.

Необходимо отметить, что хозяйствующих субъектов, желающих попасть на рынок мелкорозничной торговли достаточно, более того на территории муниципальной зоны отдыха в Полазна расположен культурно-развлекательный центр.

При этом Администрация и ИП Мирзалиев М.А. знали о порядке предоставления земельных участков для целей не связанных со строительством, в том числе для размещения НТО.

В результате соглашения ИП Мирзалиевым М.А. было организовано культурно-массовые мероприятия: День Нептуна, День молодежи, пляжный волейбол, предоставлено право размещения НТО в нарушении установленного законом порядка.

Следовательно, Администрация, в рамках предусмотренных ей полномочий, фактически предоставила возможность единолично осуществлять торговую деятельность, деятельность по организации культурно-массовых и развлекательных мероприятий в муниципальной зоне отдыха хозяйствующему субъекту – ИП Мирзалиеву М.А.

При этом в материалы дела не представлено сторонами информации о предоставлении, либо наличия возможности получения права размещения НТО, права организации на территории муниципальной зоны отдыха культурно-массовых мероприятий иным(ми) хозяйствующим(ми) субъектам(ми), осуществляющим аналогичную деятельность.

В тоже время, по мнению Комиссии Пермского УФАС России, рынок мелкорозничной торговли и рынок культурно-развлекательных услуг является конкурентным на территории п. Полазна.

Кроме того, рынок мелкорозничной торговли не ограничен территорией отдельного муниципального образования, в данном случае территорией Полазненского городского поселения, на данный рынок могут войти и иные организации (хозяйствующие субъекты), которые предоставляют услуги мелкорозничной торговли в других муниципальных образованиях Пермского края.

Однако, земельный участок передан для размещения НТО именно с ИП Мирзалиевым М.А., а другие хозяйствующие субъекты, действующие на аналогичном рынке, не имели возможности размещения НТО в муниципальной зоне отдыха.

Таким образом, выбор Администрацией именно ИП Мирзалиева М.А. для осуществления торговой деятельности в муниципальной зоне отдыха без предусмотренных законом требований и заключения соглашения, среди прочих участников конкурса, является неправомерным, необоснованным и противоречит антимонопольному законодательству.

В результате заключения Соглашения о сотрудничестве между Администрацией и индивидуальным предпринимателем, были созданы дискриминационные условия деятельности другим хозяйствующим субъектам на рынке культурно-развлекательных услуг и на рынке мелкорозничной торговли в п. Полазна Пермского края, что привело к ограничению их доступа на данный рынок, что в свою очередь привело или могло привести к ограничению конкуренции на данном рынке.

В соответствии со ст. 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.

Таким образом, путем заключения соглашения о сотрудничестве с ИП Мирзалиевым М.А. администрацией ограничен доступ на рынок услуг мелкорозничной торговли, на рынок культурно-развлекательных услуг при предоставлении без взимания платы земельный участок.

В материалы дела № 808-11-а Администрацией представлено соглашение «о расторжении соглашения о сотрудничестве от 25.05.2011г. о взаимодействии сторон по организации досуга жителей Полазненского городского поселения на территории муниципальной зоны отдыха, расположенной по адресу: п. Полазна, ул. Набережная» от 20.08.2011г. По условиям данного соглашения обязательства по сотрудничеству, предусмотренные соглашением от 25.05.2011г., прекращены.

На основании изложенного, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, статьи 41, статьи 48, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» Комиссия Пермского УФАС России,

РЕШИЛА:

1. Признать факт нарушения Администрацией Полазненского городского поселения Пермского края части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившийся в создании преимущественных условий деятельности (преференций) ИП Мирзалиеву М.А., путем предоставления права пользования земельным участком в целях размещения НТО без соблюдения требований ст. 10 Закона о торговле, ст. 34, ст. 38 Земельного кодекса РФ, п. 4.4 Положения о предоставлении земельных участков в п. Полазна, что приводит или может привести к ограничению конкуренции на рынке мелкорозничной торговли в п. Полазна.

2. Признать факт нарушения Администрацией Полазненского городского поселения и ИП Мирзалиевым М.А. требований п.п. 1, 4 ст. 16 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», путем заключения соглашения о сотрудничестве от 25.05.2011г., создав ИП Мирзалиеву М.А. возможность единолично на безальтернативной основе оказывать услуги организации культурно-массовых и развлекательных мероприятий, осуществление торговой деятельности на территории муниципальной зоны отдыха, поддержание необходимого санитарного состояния муниципальной зоны отдыха, что привело или могло привести к ограничению конкуренции на рынке культурно-

развлекательных услуг и на рынке мелкорозничной торговли в п. Полазна Пермского края, а также что привело к ограничению доступа на соответствующие товарные рынки иных хозяйствующих субъектов.

3. Прекратить производство по делу № 808-11-а в отношении Администрации Полазненского городского поселения Пермского края и ИП Мирзалиева М.А. ввиду добровольного устранения нарушения антимонопольного законодательства.

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

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа частью 2.6 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Привлечение к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации, не освобождает от обязанности исполнить решение антимонопольного органа.