

## РЕШЕНИЕ

по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 397-16-а

« 23 » декабря 2016 г.

г.

Пермь

Резолютивная часть решения оглашена «09» декабря 2016 г.

В полном объеме решение изготовлено «23» декабря 2016 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Пермскому краю по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

### Председатель Комиссии:

**Плаксин А.В.**, и.о. заместителя руководителя Управления;

### Члены Комиссии:

**Трутнева Е.П.**, ведущий специалист-эксперт отдела контроля органов власти и процедур торгов;

**Анущенко Г.А.**, ведущий специалист-эксперт отдела контроля органов власти и процедур торгов,

при участии представителей: ООО «УралЕвроПарк» – Палехова А.Ю. (предъявлен паспорт <...> Департамента земельных отношений Администрации города Перми – Стерляжниковой О.В. (по доверенности от 04.07.2016г.); Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Пермском крае – Мочалова В.В. (поручение от 14.10.2016 г.),

рассмотрев дело о нарушении антимонопольного законодательства № 397-16-а, возбужденное по признакам нарушения Департаментом земельных отношений Администрации города Перми части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» и статьи 15 Федерального закона от 28.12.2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», выразившихся в создании хозяйствующим субъектам, осуществляющим свою торговую деятельность на территории города Перми с использованием нестационарных торговых объектов, дискриминационных условий использования муниципального имущества (земельных участков) для размещения нестационарных торговых объектов, что

приводит либо может привести к ограничению, устранению, недопущению конкуренции на рынке оказания услуг розничной торговли с использованием нестационарных торговых объектов на территории города Перми,

### **УСТАНОВИЛА:**

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Пермскому краю (далее также – Пермское УФАС России, антимонопольный орган) поступило заявление ООО «УралЕвроПарк» (вх. № 001270 от 02.02.2016 г.) о наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства в действиях Департамента земельных отношений Администрации города Перми (далее – Департамент) при принятии решений о предоставлении в аренду муниципальных земельных участков хозяйствующим субъектам для размещения нестационарных торговых объектов в части установления различных сроков такой аренды. Заявитель указывает на неправомерность решения Департамента о предоставлении в аренду ООО «УралЕвроПарк» двух земельных участков (земельный участок площадью 200 кв.м. с кадастровым номером 59:01:4319245:3501, расположенный западнее жилого дома по ул. Холмогорская, 2д, под временный объект некапитального типа для оказания услуг; земельный участок площадью 161 кв.м. с кадастровым номером 59:01:4410515:89, расположенный восточнее здания по Шоссе Космонавтов, 72, под временный объект некапитального типа для оказания услуг общепита) на срок 11 месяцев вместо заявленного ООО «УралЕвроПарк» срока на 4 года 11 месяцев. При этом, отмечено, что по ряду иных хозяйствующих субъектов, осуществляющих свою торговую деятельность с использованием нестационарных торговых объектов, Департаментом принимались решения о предоставлении земельных участков именно на срок 4 года 11 месяцев.

От Департамента представлены письменные пояснения по делу (от 20.07.2016 г. № И-21-01-09-12489), где указывается на отсутствие со стороны Департамента нарушений антимонопольного законодательства; поясняется, что распоряжения начальника Департамента от 22.01.2015г. № 76 и от 23.01.2015 г. № 104, на основании которых принято решение о предоставлении заявителю земельных участков в аренду на 11 месяцев, являются ненормативными правовыми актами, на основании которых с заявителем заключены соответствующие договоры, следовательно, данные распоряжения являются исполненными и фактически прекратившими свое действие, что исключает возможность внесения в них изменений; рассмотрение заявлений ООО «УралЕвроПарк» и иных хозяйствующих субъектов о предоставлении земельных участков осуществлялось на основании ст. 34 ЗК РФ (утратила силу с 01.03.2015 г.) и решения Пермской городской Думы от 23.10.2007 г. № 260; в части предоставления заявителю участка с кадастровым номером 59:01:4410510:27 по ул. Крисанова, 77 для размещения некапитального объекта для оказания услуг общественного питания Департаментом направлялись запросы на согласование в функциональные органы администрации г. Перми, в том числе в Департамент градостроительства и архитектуры, которым был сделан вывод о предоставлении данного участка в краткосрочную аренду не более 11 месяцев; из заявленной цели предоставления участка не представлялось возможным сделать вывод о виде деятельности, которая там будет осуществляться, исходя из чего с целью соблюдения прав и интересов

неограниченного круга лиц Департаментом принято решение о предоставлении данного участка в краткосрочную аренду, что не противоречило п. 1.1 Порядка № 260; в части предоставления заявителю участка с кадастровым номером 59:01:4319245:3501, расположенного по ул. Холмогорская, 2д, Департаментом также принято решение о предоставлении данного участка в краткосрочную аренду на основании п. 5.1 Санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 "Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов", утвержденных постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 25.09.2007 N 74 и в связи с неопределенной заявителем целью использования земельных участков; поясняются порядок и обстоятельства предоставления земельных участков в аренду на срок 4 года 11 месяцев иным хозяйствующим субъектам в 2011-2013 гг. (Мульменко П.Е., Могильниковой Р.И., Мутагаровой М.Н., ООО «Серебряное озеро»), где делается вывод о том, что ООО «УралЕвроПарк» не могло быть поставлено в неравное положение по сравнению с другими хозяйствующими субъектами, поскольку реализуемые товары не аналогичны и не являются взаимозаменяемыми, конкуренция между ними невозможна; ссылается на ст. 34 ЗК РФ, которое было определено право органов местного самоуправления устанавливать процедуру предоставления земельных участков для целей, не связанных со строительством, что отражено в п. 1.11 Порядка № 260; ссылается на ст. 125, 209, 608 ГК РФ, в силу которых собственник вправе определять срок передачи имущества в аренду; Порядком № 260 установлен лишь максимальный срок заключения договора аренды, минимальный срок же не установлен, обязанность заключать договор на максимальный срок Порядком № 260 не установлена; также подкрепляет свою позицию ссылкой на решение Арбитражного суда Пермского края от 09.12.2015г. по делу № А50-20679/2015.

В пояснениях, представленных Департаментом на заключение об обстоятельствах дела (исх. № и-21-01-09-22577 от 08.12.2016 г.), ответчик настаивает на ранее выраженной им позиции по своим доводам; сообщает, что Общество осуществило переуступку права аренды по 16 из 19 договорам в пользу третьих лиц, из чего следует, что Общество не использует самостоятельно земельные участки; испрашиваемая цель использования участка по ул. Холмогорская, 2д (для хранения продуктов) не является предметом регулирования Закона № 381-ФЗ; Департамент полагает, что в его действиях нет нарушений антимонопольного законодательства и законодательства о торговой деятельности.

Представитель от Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Пермском крае в ходе заседания 09.12.2016 г. поддержал позицию заявителя, обозначив, что действия Департамента нарушают его права.

**Изучив представленные в материалы дела документы и информацию, заслушав доводы сторон, Комиссия Пермского УФАС России пришла к следующим выводам.**

22.01.2015г. начальником Департамента Е.А. Товмасын издано распоряжение № 76, в соответствии с которым принято решение о предоставлении ООО «УралЕвроПарк» в аренду сроком на 11 месяцев земельного участка площадью 200 кв.м. с кадастровым номером 59:01:4319245:3501 для целей, не связанных со

строительством (под временный объект некапитального типа для оказания услуг), расположенный западнее жилого дома по ул. Холмогорская, 2д в Свердловском районе, за счет земель населенных пунктов. Разрешенное использование - под временный объект некапитального типа для оказания услуг общепита.

23.01.2015г. начальником Департамента Е.А. Товмасын издано распоряжение № 104, в соответствии с которым принято решение о предоставлении ООО «УралЕвроПарк» в аренду сроком на 11 месяцев земельного участка площадью 161 кв.м. с кадастровым номером 59:01:4410515:89, для целей, не связанных со строительством (под временный объект некапитального типа для оказания услуг общепита), расположенный восточнее здания по Шоссе Космонавтов, 72, в Дзержинском районе за счет земель населенных пунктов. Разрешенное использование - под временный объект некапитального типа для оказания услуг общепита.

03.02.2015 г. ООО «УралЕвроПарк» обратилось в Департамент с заявлениями (вх. № 21-01-06-2079 и 21-01-06-2080) об увеличении сроков аренды испрашиваемых земельного участка до 4 лет 11 месяцев и отсутствии препятствий для такого увеличения.

Письмами от 09.02.2015г. № И-21-01-09-1823 и от 11.02.2015г. № И-21-01-09-1922 Департамент отказал ООО «УралЕвроПарк» в увеличении сроков аренды предоставленных земельных участков до 4 лет 11 месяцев, обосновав свой отказ пунктом 1.11 Порядка № 260, ст. 125, 608 ГК РФ, указав на возможность самостоятельного определения Департаментом сроков аренды земельных участков в рамках предельного срока, установленного законодательством, на принцип эффективности распоряжения земельными участками.

13.03.2015 г. Департаментом с ООО «УралЕвроПарк» были заключены соответствующие договоры аренды земельных участков (№ 007-15С – по участку с кадастровым номером 59:01:4319245:3501 по ул. Холмогорская, 2д; № 011-15Д – по участку с кадастровым номером 59:01:4410515:89 по Шоссе Космонавтов, 72), на основании которых земельные участки предоставлены на срок 11 месяцев.

Письмами от 24.12.2015 г. № И-21-01-09-22494 и от 25.12.2015 г. № И-21-01-09-22578 Департамент уведомил ООО «УралЕвроПарк» об отказе от договоров аренды № 011-15Д от 13.03.2015г. и № 007-15С от 13.03.2015г. соответственно в связи с истечением срока их действия.

При этом, материалами делами были установлены случаи предоставления в 2013-2015 гг. Департаментом в аренду земельных участков отдельным лицам, осуществляющим свою торговую деятельность на территории г. Перми с использованием нестационарных торговых объектов, на срок 4 года 11 месяцев:

- договор от 06.06.2013 г. № 025-13С с Мухоменко П.Е. о предоставлении в аренду земельного участка с кадастровым номером 59:01:4410267:67 площадью 9 кв.м., расположенного юго-восточнее мини-рынка по ул. Островского, 101, для целей, не связанных со строительством (под торговый киоск «Пресса») (на основании распоряжения начальника Департамента от 20.03.2013 № 542);

- договор от 28.03.2013 г. № 022-13И с Могильниковой Р.И. о предоставлении в аренду земельного участка с кадастровым номером 59:01:4410713:980 площадью

64 кв.м., расположенного по адресу: ул. Мира, 6б, для целей, не связанных со строительством (под павильон) (на основании распоряжения начальника Департамента от 07.02.2013 № 225);

- договор от 06.06.2013 г. № 029-13Д с ООО «Серебряное озеро» о предоставлении в аренду земельного участка с кадастровым номером 59:01:4410524:1980 площадью 6 кв.м., расположенного юго-восточнее жилого дома по Шоссе Космонавтов, 86, для целей, не связанных со строительством (для размещения киоска по реализации питьевой воды) (на основании распоряжения начальника Департамента от 25.04.2013 № 868);

- договор от 27.02.2014 г. № 025-14С с Мутагаровой М.Н. о предоставлении в аренду земельного участка с кадастровым номером 59:01:4311987:60 площадью 33 кв.м., расположенного в 11 метрах от ул. Братской, 56, для целей, не связанных со строительством (под торговый павильон) (на основании распоряжения начальника Департамента от 04.02.2014 № 241);

- договор от 14.05.2015 г. № 032-15К с Худорожковым А.А. о предоставлении в аренду земельного участка с кадастровым номером 59:01:1717162:317 площадью 358 кв.м., расположенного восточнее ул. Чистопольская, 21, для целей, не связанных со строительством (для размещения торгового павильона) (на основании распоряжения начальника Департамента от 15.04.2015 № 923).

Принимая во внимание то, что спорные правоотношения между ООО «УралЕвроПарк» и Департаментом возникли в период действия статей 28-34 Земельного кодекса РФ, утративших свою силу с 01.03.2015г. на основании Федерального закона от 23.06.2014 № 171-ФЗ, Комиссия антимонопольного органа полагает, что при заключении об обстоятельствах дела и последующем принятии решения по делу, следует руководствоваться данными положениями земельного законодательства, поскольку они являлись действовавшими на момент издания начальником Департамента распоряжений № 76 от 22.01.2015г. и № 104 от 23.01.2015г.

Положениями ст. 28 ЗК РФ было предусмотрено, что земельные участки из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются гражданам и юридическим лицам в собственность или в аренду.

В соответствии со ст. 29 ЗК РФ предоставление юридическим лицам земельных участков из земель, находящихся в муниципальной собственности, осуществляется на основании решения органов местного самоуправления, обладающих правом предоставления соответствующих земельных участков в пределах их компетенции, в соответствии со ст. 11 названного Кодекса, согласно которой управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности осуществляются органами местного самоуправления.

Согласно п. 10 ст. 3 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется органами местного самоуправления муниципальных районов, городских округов.

Согласно п. 2-6 ст. 34 Земельного кодекса Российской Федерации заинтересованные в предоставлении или передаче земельных участков в собственность или в аренду из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для целей, не связанных со строительством, лица подают заявления в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные ст. 29 указанного Кодекса. В заявлении должны быть определены цель использования земельного участка, его предполагаемые размеры и местоположение, испрашиваемое право на землю.

Орган местного самоуправления на основании заявления либо обращения исполнительного органа государственной власти, предусмотренного ст. 29 Земельного кодекса Российской Федерации, с учетом зонирования территорий в месячный срок со дня поступления указанных заявления или обращения утверждает и выдает заявителю схему расположения земельного участка на кадастровом плане или кадастровой карте соответствующей территории. Заявитель обеспечивает за свой счет выполнение в отношении земельного участка кадастровых работ и обращается с заявлением об осуществлении государственного кадастрового учета этого земельного участка в порядке, установленном Федеральным законом «О государственном кадастре недвижимости».

Исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные ст. 29 Земельного кодекса Российской Федерации, в двухнедельный срок со дня представления кадастрового паспорта испрашиваемого земельного участка принимает решение о предоставлении этого земельного участка в собственность за плату или бесплатно либо о передаче в аренду земельного участка заявителю, указанному в п. 4 ст. 34 названного Кодекса, и направляет ему копию такого решения с приложением кадастрового паспорта этого земельного участка.

Процедура предоставления гражданам и юридическим лицам земельных участков из земель, находящихся до разграничения государственной собственности на землю в ведении муниципального образования город Пермь и в муниципальной собственности, для целей, не связанных со строительством, процедура и критерии предоставления, а также порядок рассмотрения заявок и принятия решений о предоставлении (отказе в предоставлении) названных земельных участков регламентировались Порядком предоставления гражданам и юридическим лицам земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, для целей, не связанных со строительством, на территории города Перми, утвержденным Решением Пермской городской Думы от 23.10.2007 N 260.

Согласно п. 1.11 Порядка № 260 земельные участки для размещения временных объектов и автостоянок предоставляются в аренду на срок, указанный в заявлении о предоставлении земельного участка, но не более чем на 4 года 11 месяцев. В иных случаях земельные участки предоставляются в аренду на срок, указанный в заявлении о предоставлении земельного участка, но не более чем на 11 месяцев.

Согласно п. 1 ст. 22 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее также – Закон о защите конкуренции) антимонопольный орган обеспечивает государственный контроль за соблюдением антимонопольного

законодательства 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, хозяйствующими субъектами, физическими лицами.

Целями настоящего Федерального закона являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков (ч. 2 ст. 1 Закона о защите конкуренции).

В соответствии с ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в том числе необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам (п.п. 2), создание дискриминационных условий (п.п. 8).

Конкуренция представляет собой 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 (п. 7 ст. 4 Закона о защите конкуренции).

Хозяйствующий субъект – коммерческая организация, некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход, индивидуальный предприниматель, иное физическое лицо, не зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя, но осуществляющее профессиональную деятельность, приносящую доход, в соответствии с федеральными законами на основании государственной регистрации и (или) лицензии, а также в силу членства в саморегулируемой организации (п. 5 ст. 4 Закона о защите конкуренции).

Товарный рынок - сфера обращения товара (в том числе товара иностранного производства), который не может быть заменен другим товаром, или взаимозаменяемых товаров, в границах которой (в том числе географических) исходя из экономической, технической или иной возможности либо целесообразности приобретатель может приобрести товар, и такая возможность либо целесообразность отсутствует за ее пределами (п. 4 ст. 4 Закона о защите конкуренции).

Помимо прочего, в силу ст. 15 Федерального закона от 28.12.2009 N 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее также – Закон о торговле) органам государственной власти

субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к установлению на товарном рынке правил осуществления торговой деятельности, отличающихся от аналогичных правил, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, в частности запрещается:

1) возложение на хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность, хозяйствующих субъектов, осуществляющих поставки товаров, обязанности по участию в повторной (дополнительной по отношению к проведенной в соответствии с федеральными законами) проверке качества и безопасности товаров, в региональной или муниципальной системе качества товаров, за исключением случаев, если такая обязанность передана органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления в установленном порядке;

2) понуждение хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность, хозяйствующих субъектов, осуществляющих поставки товаров, к участию в прохождении контрольных и (или) разрешительных процедур, установленных нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами в дополнение к предусмотренным федеральными законами процедурам и являющихся условиями организации и осуществления торговой деятельности на территории субъекта Российской Федерации или муниципального образования (аттестация торговых объектов, аккредитация хозяйствующих субъектов, сертификация товаров, соответствие торговых объектов требованиям законодательства Российской Федерации);

3) понуждение хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность, хозяйствующих субъектов, осуществляющих поставки товаров, продавать товары по ценам, определенным в порядке, установленном органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (за исключением случаев, если такие органы в установленном порядке наделены правом осуществлять государственное регулирование цен на товары) или органами местного самоуправления;

4) принятие иных нормативных правовых актов, решений, предусматривающих:

а) установление запретов или введение ограничений в отношении свободного перемещения товаров между субъектами Российской Федерации, между муниципальными образованиями в границах субъекта Российской Федерации;

б) введение ограничений продажи отдельных видов товаров на территориях субъектов Российской Федерации, территориях муниципальных образований в границах субъектов Российской Федерации;

в) понуждение хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность, к заключению в приоритетном порядке договоров поставки товаров с определенными хозяйствующими субъектами, осуществляющими поставки товаров, а хозяйствующих субъектов, осуществляющих поставки товаров, к заключению в приоритетном порядке договоров поставки товаров с определенными хозяйствующими субъектами, осуществляющими торговую

деятельность;

г) установление для хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность, ограничений выбора хозяйствующих субъектов, осуществляющих поставки товаров, а для хозяйствующих субъектов, осуществляющих поставки товаров, ограничений выбора хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность;

д) дискриминацию хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность, хозяйствующих субъектов, осуществляющих поставки товаров, в предоставлении доступа к объектам транспорта, инфраструктуры.

По смыслу указанных норм, для признания в рассматриваемых действиях нарушения антимонопольного законодательства Комиссии антимонопольного органа необходимо установить, что указанные действия не основаны на нормах действующего законодательства РФ и привели либо могли привести к тому, что хозяйствующие субъекты были поставлены в неравное положение по сравнению с другими, результатом чего стало, либо могло стать ограничение, устранение, недопущение конкуренции на соответствующем рынке в определенных географических границах.

Из материалов дела следует, что ООО «УралЕвроПарк», обращаясь в Департамент с заявлениями о предоставлении указанных земельных участков, представило все необходимые документы, предусмотренные п. 3 ст. 34 ЗК РФ и п. 2.1 Порядка № 260, а также указало цели использования земельного участка – для целей, не связанных со строительством (под объекты некапитального типа для оказания услуг общепита).

Комиссия антимонопольного органа отмечает, что действующим (в т.ч. земельным, а также утратившими свою силу ст. 28-34 ЗК РФ) законодательством РФ, а также Порядком № 260, за уполномоченными органами местного самоуправления (в данном случае – за Департаментом) не закреплены какие-либо полномочия (права), позволяющие им без обозначенных на то в нормативных правовых актах оснований самостоятельно и по собственному усмотрению сокращать (в т.ч. исходя из принципов эффективности распоряжения участками), а равно устанавливать какие-либо ограничения сроков аренды предоставляемых земельных участков, в т.ч. в зависимости от их нахождения на территории общего пользования.

Норма п. 1.11 Порядка № 260 не содержит каких-либо оснований (оговорок, исключений и т.п.) для предоставления земельного участка в аренду для размещения временных объектов на срок 11 месяцев, вместо конкретно обозначенного для этого срока – 4 года 11 месяцев.

Отсюда, причин, препятствующих предоставлению ООО «УралЕвроПарк» двух указанных земельных участков для размещения временных объектов в аренду на срок 4 года 11 месяцев, не обнаруживается. Поэтому, с учетом заявленных ООО «УралЕвроПарк» целей предоставления земельных участков, в отсутствие доказательств наличия каких-либо ограничений в их использовании, оснований для отказа в предоставлении земельного участка в аренду на испрашиваемый срок у Департамента не могло иметься.

Кроме того, установленные в ходе рассмотрения дела факты предоставления при аналогичных обстоятельствах в аренду земельных участков другим лицам, осуществляющим свою торговую деятельность на территории г. Перми с использованием нестационарных торговых объектов на 4 года 11 месяцев (т.е. без сокращения срока аренды до 11 месяцев) (Мульменко П.Е., Могильниковой Р.И., Мутагаровой М.Н., ООО «Серебряное озеро», Худорожкову А.А.), в отсутствие доказательств законной возможности размещения ими нестационарных торговых объектов на данных участках в силу требований Правил землепользования и застройки города Перми, утвержденных Решением Пермской городской Думы от 26.06.2007 N 143, дают основания полагать о применении Департаментом двойного подхода к принятию решений о предоставлении земельных участков аренду, который не может быть основанным на нормах закона. Рассматриваемые действия отвечают признакам создания дискриминационных условий для хозяйствующих субъектов, работающих на рынке услуг розничной торговли с использованием нестационарных торговых объектов в г.Перми, необоснованного препятствования осуществлению ими своей деятельности, поскольку ставят их в такие условия доступа на данный рынок, при которых они оказываются в неравном положении по сравнению друг с другом, что приводит к ограничению конкуренции между ними. Так, в такое неравное и невыгодное положение было поставлено ООО «УралЕвроПарк».

Необходимо отметить, что целями Закона о торговле являются развитие торговой деятельности в целях удовлетворения потребностей отраслей экономики в произведенной продукции, обеспечения доступности товаров для населения, формирования конкурентной среды, а также обеспечение соблюдения прав и законных интересов юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих торговую деятельность. Отсюда обязанностью органов местного самоуправления становится обеспечение доступности для хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность, имущества, находящегося в муниципальной собственности, а также развитие торговой деятельности, но никак не создание и порождение административных барьеров. Так, вышеописанные действия Департамента, по мнению антимонопольного органа, не соотносятся с основными целями законодательства о торговле, а также требованиями ст. 15 Закона о торговле.

Анализ состояния конкуренции на рынке оказания услуг розничной торговли с использованием нестационарных торговых объектов, расположенных на территории города Перми, за обозначенный временной интервал показал, что данный рынок является высококонкурентным. В рассматриваемом случае конкуренция выражается, в соперничестве хозяйствующих субъектов за право оказания услуг розничной торговли наибольшему числу покупателей, в т.ч. путем размещения торговых объектов на земельных участках, находящихся в муниципальной собственности. Соперничая между собой и привлекая наибольшее количество покупателей, хозяйствующие субъекты вынуждены постоянно повышать качество оказываемых услуг, снижать цены на реализуемый товар, обновлять, расширять ассортимент реализуемых товаров и т.д. Следовательно, соперничество хозяйствующих субъектов должно иметь результатом повышение качества жизни населения, т.е. предоставления покупателем возможности приобрести необходимый им товар по наиболее низкой цене в наиболее доступном для них месте. При этом, чем больше на рынке хозяйствующих субъектов, оказывающих услуги розничной торговли, тем выше уровень

конкуренции между ними. В то же время, чем меньше хозяйствующих субъектов осуществляют деятельность на данном рынке, тем, соответственно, ниже уровень конкуренции между ними, и, как следствие, меньшее количество хозяйствующих субъектов воздействуют на общие условия обращения товара на данном рынке (в т.ч. на цены, качество и доступность товаров и т.п.). Оценка изменения (возможного изменения) состояния конкуренции на товарном рынке вследствие рассматриваемых действий показала, что указанными действиями Департамент ставит хозяйствующих субъектов, работающих на рынке розничной торговли с использованием нестационарных торговых объектов на территории города Перми в неравное положение по отношению друг к другу, что приводит к ограничению конкуренции на данном рынке, способно привести к сокращению их числа на рынке, в том числе вследствие продолжения подобной неправомерной практики.

Доводы Департамента, изложенные в пояснениях по делу, рассмотрены и отклоняются как несоответствующие установленным обстоятельствам дела, основанные на неверном толковании закона ввиду следующего.

Относительно права Департамента как собственника самостоятельно устанавливать срок аренды следует отметить, что гражданское законодательство РФ основывается на признании равенства участников регулируемых им отношений, свободы договора, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, необходимости беспрепятственного осуществления гражданских прав (п. 1 ст. 1 ГК РФ). Граждане (физические лица) и юридические лица приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своем интересе. Они свободны в установлении своих прав и обязанностей на основе договора и в определении любых не противоречащих законодательству условий договора. Гражданские права могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (п. 2 ст. 1 ГК РФ, ст. 55 Конституции РФ). Из этого общего правила следует, что любые ограничения прав должны быть обоснованы ссылкой на конкретные основания, которые не могут быть иными, чем те, которые указаны выше. В соответствии с Порядком № 260 предельный срок заключения договоров аренды для целей, не связанных со строительством, составляет 4 года 11 месяцев. Применительно к сложившейся ситуации право ООО «УралЕвроПарк» на заключение договора на такой срок могло быть ограничено при наличии обоснования публичным интересом. Однако Департамент каких-либо доказательств невозможности заключения договора на испрашиваемый срок не предоставил. Ссылка на согласование срока 11 месяцев Департаментом градостроительства и архитектуры также не может быть признана обоснованной.

Аналогично нельзя согласиться с выводом Департамента о том, что Порядком № 260 установлен якобы только максимальный срок заключения договора аренды (4 года 11 месяцев), а минимальный срок же не установлен, что не налагает на Департамент обязанности заключать договор на максимальный срок. Указанная в п. 1.11 норма в части срока 4 года 11 месяцев не является диспозитивной и, следовательно, не оставляет возможности свободно изменять этот срок путем его произвольного сокращения.

Ссылки Департамента на неопределенную заявителем цель использования

земельных участков не могут быть признаны во внимание, поскольку из материалов дела следует обратное. Точно также, с учетом вышеизложенного, не может быть признана во внимание ссылка на постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 25.09.2007 N 74, в силу которого в связи с неопределенной заявителем целью использования земельных участков принято решение о предоставлении участка с кадастровым номером 59:01:4319245:3501, расположенного по ул. Холмогорская, 2д, на 11 месяцев. Департаментом опять же не представлены ни доказательства возможности сокращения срока аренды ввиду наличия здесь каких-либо ограничений, налагаемых санитарно-эпидемиологическими нормами, ни доказательства несоответствия размещения объекта заявителя таким нормам. Возражения относительно того, что испрашиваемая цель использования участка по ул. Холмогорская, 2д (для хранения продуктов) не является предметом регулирования Закона № 381-ФЗ, не могут являться верными, так как материалами дела не опровергнуто, что использование участка необходимо Обществу в осуществлении им предпринимательской (в т.ч. торговой) деятельности.

Факты того, что Общество осуществляло переуступку прав аренды по отдельным ранее заключенным договорам в пользу третьих лиц и не использовало самостоятельно земельные участки, правового значения для дела не имеют и существа допущенного нарушения прав и интересов заявителя со стороны Департамента не умаляют.

В части предоставления заявителю участка с кадастровым номером 59:01:4410510:27 по ул. Крисанова, 77 доводы не рассматриваются, поскольку в заявлении ООО «УралЕвроПарк» не содержатся сведения об обжаловании действий Департамента по данному объекту.

Относительно доводов Департамента о невозможности внесения изменений в части срока аренды в распоряжения начальника Департамента от 22.01.2015г. № 76 и от 23.01.2015 г. № 104 по причине того, что они являются ненормативными правовыми актами, фактически прекратившими свое действие, Комиссия отмечает, что данный факт сам по себе не может являться причиной для невозможности восстановления нарушенных прав заявителя. Так, Департаменту ничего не препятствовало принять новые акты, направленные на восстановление нарушенного права заявителя в рамках выданного предупреждения антимонопольного органа.

Помимо прочего, не представлено надлежащих доказательств обоснованности выводов Департамента об отсутствии факта того, что ООО «УралЕвроПарк» было поставлено в неравное положение по сравнению с другими хозяйствующими субъектами (Мультменко П.Е., Могильниковой Р.И., Мутагаровой М.Н., ООО «Серебряное озеро»). Ссылка на то, что реализуемые ими товары не аналогичны и не являются взаимозаменяемыми, конкуренция между ними невозможна, отклоняется как ошибочная.

Подкрепление Департаментом своей позиции ссылкой на решение Арбитражного суда Пермского края от 09.12.2015г. по делу № А50-20679/2015 также во внимание не может быть принято, поскольку данное решение отменено Постановлением Арбитражного суда Уральского округа от 14.06.2016 г., которое вступило в законную силу.

С учетом всего вышеизложенного, Комиссия антимонопольного органа считает необходимым признать в действиях Департамента нарушения ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, ст. 15 Закона о торговле.

Оснований для прекращения производства по делу в соответствии со ст. 48 Закона о защите конкуренции не усматривается.

В соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 49 Закона о защите конкуренции комиссия антимонопольного органа при принятии решения по делу о нарушении антимонопольного законодательства разрешает вопрос о выдаче предписаний и об их содержании, направленных на устранение и (или) предотвращение нарушения антимонопольного законодательства.

Учитывая допущенное нарушение, Комиссия антимонопольного органа считает необходимым выдать Департаменту обязательное для исполнения предписание о принятии мер, направленных на устранение допущенных нарушений прав и законных интересов ООО «УралЕвроПарк» путем повторного рассмотрения заявлений ООО «УралЕвроПарк» о предоставлении испрашиваемых земельных участков с учетом выявленных нарушений.

На основании изложенного, руководствуясь ст. 23, ч. 1 ст. 39, ч. 1-4 ст. 41, ч. 1 ст. 49, ст. 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия Пермского УФАС России,

### **РЕШИЛА:**

1. Основания для прекращения рассмотрения настоящего дела отсутствуют.
2. Признать в действиях Департамента земельных отношений Администрации города Перми нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» и статьи 15 Федерального закона от 28.12.2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», выразившихся в создании хозяйствующим субъектам, осуществляющим свою торговую деятельность на территории города Перми с использованием нестационарных торговых объектов (в т.ч. ООО «УралЕвроПарк»), дискриминационных условий использования муниципального имущества (земельных участков) для размещения нестационарных торговых объектов, что приводит либо может привести к ограничению, устранению, недопущению конкуренции на рынке оказания услуг розничной торговли с использованием нестационарных торговых объектов на территории города Перми.
3. Выдать Департаменту земельных отношений Администрации города Перми обязательное для исполнения предписание о принятии мер, направленных на устранение допущенных нарушений прав и законных интересов ООО «УралЕвроПарк» путем повторного рассмотрения заявлений ООО «УралЕвроПарк»

о предоставлении земельных участков (земельного участка площадью 200 кв.м. с кадастровым номером 59:01:4319245:3501, расположенного западнее жилого дома по ул. Холмогорская, 2д в Свердловском районе; земельного участка площадью 161 кв.м. с кадастровым номером 59:01:4410515:89, расположенного восточнее здания по Шоссе Космонавтов, 72, в Дзержинском районе) с учетом выявленных нарушений.

**4.** Передать материалы дела должностному лицу Пермского УФАС России для привлечения лиц, допустивших установленное нарушение антимонопольного законодательства, к административной ответственности.

**5.** Основания для принятия других мер по пресечению и (или) устранению последствий нарушения антимонопольного законодательства отсутствуют.

**Председатель Комиссии  
Плаксин**

**А.В.**

**Члены Комиссии  
Трутнева**

**Е.П.**

**Г.А. Анущенко**

**Примечание.** Решение и (или) предписание антимонопольного органа могут быть обжалованы в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня принятия решения или выдачи предписания. Решение и (или) предписание территориального антимонопольного органа могут быть также обжалованы в коллегиальный орган федерального антимонопольного органа (ст. 52 Закона о защите конкуренции).

Литвинов Павел Игоревич,

(342) 235-14-95.