

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ № 3-20-1/03-2017
о прекращении действий (бездействий), которые содержат признаки нарушения
антимонопольного законодательства

31 марта 2017 года

г. Пенза

В ходе проведенной Пензенским УФАС России внеплановой выездной проверки администрации г. Пенза (далее по тексту – Администрация) (акт проверки от 07.02.2017 № 1) было установлено следующее.

В соответствии с подпунктом 6 пункта 1 статьи 39.33 Земельного кодекса РФ использование земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, за исключением земельных участков, предоставленных гражданам или юридическим лицам, может осуществляться без предоставления земельных участков и установления сервитута в случае размещения нестационарных торговых объектов, рекламных конструкций, а также иных объектов, виды которых устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Статьей 10 Федерального закона от 28.12.2009 N 381-ФЗ "Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации" (далее по тексту – Закон о торговле) установлены особенности размещения нестационарных торговых объектов, согласно части 1 которой размещение нестационарных торговых объектов 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.

Частью 2 указанной статьи предусмотрено, что порядок включения в схему нестационарных торговых объектов, расположенных на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в государственной собственности, устанавливается Правительством Российской Федерации.

Согласно части 3 статьи 10 Закона о торговле схема размещения нестационарных торговых объектов разрабатывается и утверждается органом местного самоуправления, определенным в соответствии с уставом муниципального образования, в порядке, установленном уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

При этом в силу прямого указания части 6 названной нормы утверждение схемы размещения нестационарных торговых объектов, а равно как и внесение в нее изменений, не может служить основанием для пересмотра мест размещения нестационарных торговых объектов, строительство, реконструкция или эксплуатация которых были начаты до утверждения указанной схемы.

В соответствии с частью 2 статьи 10 Закона о торговле постановлением Правительства Российской Федерации от 29.09.2010 N 772 утверждены Правила включения нестационарных торговых объектов, расположенных на земельных участках, в зданиях, строениях и сооружениях, находящихся в государственной собственности, в схему размещения нестационарных торговых объектов (далее по тексту – Правила).

Данные Правила определяют порядок включения нестационарных торговых объектов в схему размещения нестационарных торговых объектов, утверждаемую органом местного самоуправления, определенным в соответствии с уставом муниципального образования.

В соответствии с пунктом 8 Правил основанием для отказа в согласовании включения объектов в схему размещения является отсутствие неиспользуемых земельных участков, зданий, строений и сооружений, находящихся в государственной собственности, а также установленные законодательством Российской Федерации ограничения в их обороте.

Приказом Министерства сельского хозяйства Пензенской области от 23.11.2010 № 1174 утвержден Порядок разработки схемы размещения нестационарных торговых объектов на территории Пензенской области (далее по тексту – Порядок).

В соответствии с пунктом 6 Порядка схема должна содержать информацию об адресе или адресном обозначении нестационарного торгового объекта, типе нестационарного торгового объекта в соответствии с "ГОСТ Р 51303-2013. Национальный стандарт Российской Федерации. Торговля. Термины и определения", группе товаров, размере площади места размещения нестационарного торгового объекта, периоде размещения и предельной высоте нестационарного торгового объекта.

Расположение на месте и границы нестационарных торговых объектов определяются план-схемами границ предполагаемых к использованию земель или части земельного участка на кадастровом плане территорий, выполненными в отношении каждого нестационарного торгового объекта, с указанием координат характерных точек территории (с использованием системы координат, применяемой при ведении государственного кадастра недвижимости).

Согласно пункту 2 Порядка схема размещения нестационарных торговых объектов (далее - схема) разрабатывается и утверждается органами местного самоуправления муниципальных образований Пензенской области, определенными в соответствии с уставами муниципальных образований (далее - уполномоченный орган местного самоуправления).

Включение (исключение) нестационарных торговых объектов в схему, изменение

данных, содержащихся в схеме, осуществляется по инициативе уполномоченного органа местного самоуправления, в том числе при поступлении предложений от федерального органа исполнительной власти или органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих полномочия собственника имущества, а также от заинтересованных юридических лиц, индивидуальных предпринимателей (далее - заинтересованные лица).

Этим же пунктом установлены основания для исключения нестационарных торговых объектов из схемы и изменения данных, содержащихся в схеме, а именно:

- 1) изменение нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов;
- 2) истечение установленного в схеме периода размещения нестационарного торгового объекта;
- 3) строительство, реконструкция, ремонт объектов систем электро-, газоснабжения, объектов систем теплоснабжения, объектов централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения федерального, регионального или местного значения, ремонт или реконструкция автомобильных дорог влечет невозможность размещения нестационарного торгового объекта в указанном месте;
- 4) принято в установленном действующим законодательством порядке решение о резервировании или изъятии земельного участка, на котором размещен нестационарный торговый объект, для государственных или муниципальных нужд.

Таким образом, перечень оснований для исключения нестационарных торговых объектов из схемы является исчерпывающим.

В ходе проверки было установлено следующее.

Схема размещения нестационарных торговых объектов на территории города Пензы утверждена Постановлением Администрации г. Пензы от 09.04.2015 N 470, согласно которому установлено общее количество отведенных мест под нестационарные торговые объекты на территории города Пензы - 754.

Пунктом 2 Постановления Администрации г. Пензы от 12.05.2015 № 520 "Об утверждении адресного перечня и схемы размещения нестационарных торговых объектов на территории города Пензы" установлено общее количество отведенных мест под нестационарные торговые объекты на территории города Пензы - 761.

Постановлением Администрации от 24.08.2015 № 1333/6 «О внесении изменений, дополнений в Постановление Администрации города Пензы от 09.04.2015 № 470 "Об утверждении схемы размещения нестационарных торговых объектов на территории города Пензы» в вышеуказанное Постановление внесены изменения, согласно которым общее количество отведенных мест под нестационарные торговые объекты на 2015 год составляет 900.

Согласно постановлению Администрации от 26.11.2015 № 2016/1 «О внесении изменений, дополнений в Постановление Администрации города Пензы от 09.04.2015 № 470 "Об утверждении схемы размещения нестационарных торговых

объектов на территории города Пензы» общее количество отведенных мест под нестационарные торговые объекты на 2015 год составляло 918 .

Постановлением Администрации от 09.09.2016 № 1533/1 «О внесении изменений в Постановление Администрации города Пензы от 09.04.2015 № 470 "Об утверждении схемы размещения нестационарных торговых объектов на территории города Пензы» в вышеуказанное Постановление внесены изменения, согласно которым общее количество отведенных мест под нестационарные торговые объекты составило 791.

Таким образом, в результате внесения изменения в схему размещения нестационарных торговых объектов на территории г. Пензы Постановлением Администрации от 09.09.2016 № 1533/1 из нее было исключено 127 мест размещения нестационарных торговых объектов.

Как следует из представленной администрацией г. Пензы информации, основаниями для исключения нестационарных торговых объектов из схемы явились следующие обстоятельства: расторжение договоров аренды земельных участков, предоставленных для размещения нестационарных торговых объектов, использование земельных участков не по назначению, использование земельного участка без правоустанавливающих документов, в схему был включен пустой адрес.

Вместе с тем, как следует из пункта 2 Порядка, данные обстоятельства не являются основанием для исключения места размещения нестационарного торгового объекта из схемы.

Более того, как было указано выше в соответствии с подпунктом 6 пункта 1 статьи 39.33 Земельного кодекса РФ использование земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, за исключением земельных участков, предоставленных гражданам или юридическим лицам, может осуществляться без предоставления земельных участков и установления сервитута в случае размещения нестационарных торговых объектов, рекламных конструкций, а также иных объектов, виды которых устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Из указанной нормы следует, что в случае если на земельном участке находится нестационарный торговый объект, то использование данного земельного участка возможно без его предоставления, а нестационарный торговый объект может быть размещен на данном земельном участке на основании схемы размещения нестационарных торговых объектов в соответствии с Федеральным законом от 28.12.2009 N 381-ФЗ "Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации", указанная позиция изложена в Определении Верховного Суда РФ от 22 февраля 2017 г. N 306-КГ16-19064.

Кроме того, в силу части 6 статьи 10 Закона о торговле утверждение схемы размещения нестационарных торговых объектов, а, равно как и внесение в нее изменений, не может служить основанием для пересмотра мест размещения нестационарных торговых объектов, строительство, реконструкция или эксплуатация которых были начаты до утверждения указанной схемы.

Как указал Конституционный Суд РФ в своем Определении от 29.01.2015 N 225-О

"Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Администрации города Иркутска на нарушение конституционных прав и свобод положением части 6 статьи 10 Федерального закона "Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации", положение части 6 статьи 10 Закона о торговле направлено на обеспечение условий для предоставления населению торговых услуг, стабильности прав хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность, возможности долгосрочного планирования ими своего бизнеса, на недопущение передела рынка, сокращения или прекращения торгового бизнеса, ухудшения положения субъектов предпринимательской деятельности при изменении органами публичной власти схемы размещения нестационарных торговых объектов, сокращения сферы торговых услуг.

Таким образом, неправомерное исключение мест размещения нестационарных торговых объектов из схемы размещения нестационарных торговых объектов на территории г. Пензы ведет (может привести) к негативным последствиям в виде дестабилизации прав хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность, невозможности долгосрочного планирования ими своего бизнеса, передела рынка, сокращения или прекращения торгового бизнеса, и, как следствие, ведет (может привести) к сокращению числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на рынке розничной торговли через нестационарные торговые объекты, что согласно пункту 17 статьи 4 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее по тексту – Закон о защите конкуренции) является признаком ограничения конкуренции.

Часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции запрещает 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 принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия).

Создание условий и (или) возможности для наступления последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции является достаточным основанием для вывода о нарушении части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Учитывая вышеизложенное, в действиях администрации г. Пензы, выразившихся в необоснованном исключении Постановлением от 09.09.2016 № 1533/1 из схемы размещения нестационарных торговых объектов на территории г. Пензы мест размещения нестационарных торговых объектов, ранее включенных в схему в соответствии с постановлением от 26.11.2015 № 2016/1, что ведет (может привести) к ограничению конкуренции на рынке розничной торговли через нестационарные торговые объекты, усматриваются признаки нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Статьей 23 Закона о защите конкуренции предусмотрено, что к полномочиям антимонопольного органа относится, в том числе выдача предупреждения о

прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, в случаях, указанных в настоящем Федеральном законе.

В соответствии с частями 1 и 2 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции в случае выявления признаков нарушения статьи 15 данного закона в целях пресечения действий (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и (или) ущемлению интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо ущемлению интересов неопределенного круга потребителей, антимонопольный орган выдает федеральному органу исполнительной власти, органу государственной власти субъекта Российской Федерации, органу местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органу или организации, участвующей в предоставлении государственных или муниципальных услуг, государственному внебюджетному фонду предупреждение в письменной форме о прекращении действий (бездействия), об отмене или изменении актов, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, либо об устранении причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения, и о принятии мер по устранению последствий такого нарушения.

Учитывая вышеизложенное, в связи с наличием в действиях администрации г. Пензы признаков нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившихся в необоснованном исключении Постановлением от 09.09.2016 № 1533/1 из схемы размещения нестационарных торговых объектов на территории г. Пензы мест размещения нестационарных торговых объектов, ранее включенных в схему в соответствии с постановлением от 26.11.2015 № 2016/1, что ведет (может привести) к ограничению конкуренции на рынке розничной торговли через нестационарные торговые объекты, Пензенское УФАС России на основании статьи 39.1 Закона о защите конкуренции предупреждает администрацию г. Пензы о необходимости прекратить нарушение части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции и принять меры по устранению последствий такого нарушения, для чего:

В срок до 21.04.2016 прекратить исключение из схемы размещения нестационарных торговых мест на территории г. Пензы мест размещения нестационарных торговых объектов по основаниям, не предусмотренным действующим законодательством;

В срок до 21.04.2016 привести Постановление администрации г. Пензы от 09.09.2016 № 1533/1 в части необоснованного исключения мест размещения нестационарных торговых объектов из схемы размещения нестационарных торговых объектов на территории г. Пензы в соответствии с Земельным кодексом РФ, Федеральным законом от 28.12.2009 N 381-ФЗ "Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации", Порядком разработки схемы размещения нестационарных торговых объектов на территории Пензенской области, утвержденным Приказом Министерства сельского хозяйства Пензенской области от 23.11.2010 № 1174.

О выполнении предупреждения сообщить в Пензенское УФАС России в течение трех дней со дня окончания срока, установленного для его выполнения, с приложением подтверждающих документов.

В силу части 7 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции при условии выполнения предупреждения дело о нарушении антимонопольного законодательства не возбуждается и лицо, выполнившее предупреждение, не подлежит административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства в связи с его устранением.