

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ № 04

О ПРЕКРАЩЕНИИ ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЯ),

КОТОРЫЕ СОДЕРЖАТ ПРИЗНАКИ НАРУШЕНИЯ АНТИМОНОПОЛЬНОГО

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

29.12.2020

Тула

г.

По итогам рассмотрения заявления прокуратуры города Тулы исх. № 1366-р от 10.08.2020 (вх. № 5206 от 10.08.2020), содержащего информацию о необоснованном отказе предпринимателям во включении мест размещения объектов, приближенных к ранее занимаемым местам на придомовых территориях для осуществления деятельности по реализации «питьевой воды» через нестационарные торговые объекты – автоматы, Тульским УФАС России установлены признаки нарушения администрацией города Тулы части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившиеся в следующем.

10.09.2020 постановлением администрации города Тулы № 30634 были внесены изменения в постановление администрации города Тулы от 10.04.2012 № 909 «Об утверждении типовой документации на проведение аукциона на право заключения договоров на размещение нестационарных торговых объектов на территории муниципального образования город Тула» (далее – постановление № 909) в части закрепления обязанности по изготовлению Паспорта и его и согласованию с организациями жизнеобеспечения города за победителем аукциона, а также предусматривающие возможность отмены результатов аукциона по лотам, по которым организациями жизнеобеспечения города отказано в согласовании Паспорта.

Внесенные изменения нарушают правила организации и проведения торгов.

Так, п.п. 6.10, 7.1 постановления администрации г. Тулы от 10.04.2012 № 909 (в ред. от 10.09.2020) установлено, что протокол аукциона является основанием для заключения договора на размещение нестационарного торгового объекта с победителем аукциона при условии предоставления победителем аукциона организатору аукциона разработанного и согласованного Паспорта размещения нестационарного торгового объекта.

Договор на право размещения нестационарного торгового объекта подписывается сторонами договора в срок не более 15 (пятнадцати) рабочих дней со дня предоставления победителем аукциона организатору аукциона Паспорта размещения нестационарного торгового объекта.

Для разработки Паспорта размещения нестационарного торгового объекта и его согласования победителю аукциона предоставляется два месяца со дня размещения информации о результатах аукциона на официальном сайте администрации города Тулы (www.tula.ru).

Организатор аукциона в срок не более 10 (десяти) рабочих дней со дня предоставления победителем аукциона Паспорта размещения нестационарного торгового объекта изготавливает и подписывает договор на право размещения нестационарного торгового объекта и передает подписанный договор победителю аукциона или лицу, признанному единственным участником аукциона, для его подписания.

В случае непредставления в указанные сроки организатору аукциона Паспорта размещения нестационарного торгового объекта и/или подписанного договора лицо признается уклонившимся/отказавшимся от заключения договора.

Вместе с тем указанные положения противоречат как нормам гражданского законодательства, так и между собой.

В соответствии с ч.6 ст. 448 Гражданского кодекса Российской Федерации, если иное не установлено законом, лицо, выигравшее торги, и организатор торгов подписывают в день проведения аукциона или конкурса протокол о результатах торгов, который имеет силу договора.

Однако, исходя из положений Постановления администрации г. Тулы от 10.04.2012 № 909 (в ред. от 10.09.2020), право на заключение договора предоставляется победителю торгов не в силу признания его таковым, а при условии предоставления им Паспорта размещения НТО, что недопустимо.

Кроме того, пунктом 6.9. Постановления администрации г. Тулы от 10.04.2012 № 909 (в ред. от 10.09.2020) определено, что результаты аукциона, а именно сведения о победителе аукциона, заносятся в протокол аукциона, который подписывается в день проведения аукциона (после окончания аукциона) организатором и всеми участниками аукциона.

Таким образом, п.п. 6.10, 7.1 противоречат п.6.9 Постановления администрации г. Тулы от 10.04.2012 № 909 (в ред. от 10.09.2020).

Вместе с тем, указанный порядок, установленный данным нормативным правовым актом, не соответствует требованиям действующего законодательства, не применим фактически, а также возлагает на субъектов предпринимательства не предусмотренные законом обязанности.

В соответствии с частью 1 статьи 10 Федерального закона от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности» (далее - Федеральный закон № 381-ФЗ) 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.

Частями 2, 3 статьи 10 Федерального закона № 381-ФЗ установлено, что порядок включения в схему размещения, указанную в части 1 настоящей статьи, нестационарных торговых объектов, расположенных на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в государственной собственности, устанавливается Правительством Российской Федерации.

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.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 29.09.2010 № 772 утверждены Правила включения нестационарных торговых объектов, расположенных на земельных участках в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в государственной собственности, в схему размещения нестационарных торговых объектов (далее - Правила № 772).

Включение объектов в схему размещения осуществляется органом местного самоуправления по согласованию с федеральным органом исполнительной власти и органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющими полномочия собственника имущества (пункт 2 Правил № 772).

Приказом комитета по предпринимательству и потребительскому рынку Тульской области от 17 февраля 2012 г. № 6 «О порядке разработки и утверждения органом местного самоуправления муниципального образования Тульской области схемы размещения нестационарных торговых объектов» утвержден порядок разработки и утверждения органом местного самоуправления муниципального образования Тульской области схемы размещения нестационарных торговых объектов (далее – Порядок разработки и утверждения Схемы размещения).

В соответствии с пунктами 4, 5 Порядка разработки и утверждения Схемы размещения орган местного самоуправления муниципального образования Тульской области, определенный в соответствии с уставом муниципального образования, разрабатывает и формирует схему размещения нестационарных торговых объектов с учетом: необходимости обеспечения устойчивого развития территорий; достижения установленных нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов; существующего расположения нестационарных торговых объектов;

заявлений юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, имеющих намерения разместить нестационарные торговые объекты на территории муниципального образования.

Включение нестационарных торговых объектов, расположенных на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в государственной собственности, в схему размещения нестационарных торговых объектов осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Пунктами 13, 14, 16, 17, 18 Порядка разработки и утверждения Схемы размещения установлено, что изменения в схему размещения нестационарных торговых объектов вносятся на основании решения комиссии по рассмотрению заявлений о внесении изменений в схему размещения нестационарных торговых объектов на территории муниципального образования Тульской области не более одного раза в три месяца.

Комиссия по рассмотрению заявлений о внесении изменений в схему размещения нестационарных торговых объектов (далее – Комиссия) создается при органе местного самоуправления муниципального образования Тульской области, определенном в соответствии с уставом муниципального образования.

Для рассмотрения вопроса о внесении изменений в схему размещения нестационарных торговых объектов заинтересованное лицо обращается в орган местного самоуправления муниципального образования Тульской области с заявлением.

Предоставление иных документов, в том числе Паспорта размещения НТО, его разработка и тем более согласование со всеми организациями жизнеобеспечения города, ни федеральным, ни региональным законодательством не предусмотрено. Полномочия по установлению, изменению порядка разработки и утверждения схемы размещения нестационарных торговых объектов, а равно внесения изменений в схему, администрации города Тулы не переданы.

Однако пунктом 4.2. постановления № 2730 (в редакции от 10.09.2020) установлено, что для рассмотрения вопроса о внесении изменений в Схему размещения заинтересованное лицо обращается в Управление с заявлением, форма которого установлена приложением к настоящему Порядку. К заявлению прилагается паспорт размещения НТО, разработанный в соответствии с распоряжением администрации города Тулы от 18.09.2015 № 1/288-р и содержащий пояснительную записку, ситуационный план и схему планировочной организации участка. Паспорт должен быть согласован с организациями жизнеобеспечения города (Акционерное общество «Тульское предприятие тепловых сетей», Акционерное общество «Тульские городские электрические сети»,

Акционерное общество «Тулагоргаз», Тульский филиал публичного акционерного общества «Ростелеком», Акционерное общество «Тулагорводоканал») и с управлением градостроительства и архитектуры администрации города Тулы, которое согласовывает Паспорт на предмет подтверждения размещения НТО на земельном участке, находящемся в муниципальной собственности или собственности на который не разграничена.

Согласования должны быть в обязательном порядке проставлены в Паспорте в виде штампа (печати) и подписи уполномоченного лица согласующей организации.

Указанная норма не только не соответствует действующему законодательству, но и прямо возлагает обязанности органа местного самоуправления - рассмотрение вопроса о возможности размещения определенного нестационарного торгового объекта на территории земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, либо собственность на которые не разграничена, на хозяйствующие субъекты.

Начальник управления градостроительства и архитектуры администрации города Тулы является членом Комиссии по рассмотрению заявлений о внесении изменений в схему размещения НТО и готовит заключение о возможности размещения НТО с учетом норм действующего законодательства, относящихся к компетенции управления градостроительства и архитектуры администрации города Тулы.

В соответствии с п. 2.2.53, 2.2.10, 2.2.11, 2.2.12 положения «Об управлении градостроительства и архитектуры администрации города Тулы», утвержденного решением Тульской городской Думы от 28.05.2014 № 76/1794, Управление в целях выполнения возложенных задач в установленном порядке осуществляет следующие функции: по рассмотрению вопросов выдачи разрешения на использование земель или земельных участков, находящихся в собственности муниципального образования город Тула; без предоставления земельных участков и установления сервитута, публичного сервитута, а также земель или земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, в муниципальном образовании город Тула в случаях, предусмотренных действующим законодательством; по формированию, ведению и актуализации сводного плана линий градостроительного регулирования; по обеспечению разработки местных нормативов градостроительного проектирования муниципального образования город Тула; по обеспечению установления и описания местоположения границы населенных пунктов в границах муниципального образования город Тула, территориальных зон, а также границ частей указанных территорий и зон.

Необходимо учесть, что для размещения нестационарных торговых

объектов предоставляются места на территории земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, либо собственность на которые не разграничена, таким образом, управление градостроительства и архитектуры, как отраслевой (функциональный) орган, обеспечивающий полномочия главы администрации города Тулы в области градостроительства, архитектуры, землеустройства и земельных отношений, и как член Комиссии по рассмотрению заявлений о внесении изменений в схему размещения НТО уполномочено на предоставление заключения о возможности или причинах невозможности размещения НТО на земельном участке.

Установленная обязанность хозяйствующих субъектов по согласованию Паспорта размещения НТО с организациями жизнеобеспечения города на стадии подачи заявления о включении места размещения НТО в Схему, так и после объявления победителя аукциона на право размещения НТО, также не соответствует требованиям вышеуказанного законодательства о государственном регулировании торговой деятельности и противоречит федеральному и региональному законодательству.

В соответствии с п.п. 2.9.1. Правил благоустройства территории муниципального образования город Тула, утвержденных решением Тульской городской Думы от 31.01.2018 № 47/1156 (ред. от 30.10.2019) «О Правилах благоустройства территории муниципального образования город Тула» размещение нестационарных торговых объектов на территории муниципального образования город Тула осуществляется в соответствии со схемой, утвержденной постановлением администрации муниципального образования город Тула.

Размещение некапитальных нестационарных сооружений не должно мешать пешеходному движению, нарушать противопожарные требования, условия инсоляции территории и помещений, рядом с которыми они расположены, ухудшать визуальное восприятие среды и благоустройство территории и застройки. При размещении сооружений в границах охранных зон зарегистрированных памятников культурного наследия (природы) и в зонах особо охраняемых природных территорий параметры сооружений (высота, ширина, протяженность), функциональное назначение и прочие условия их размещения необходимо согласовывать с уполномоченными органами охраны памятников, природопользования и охраны окружающей среды. При размещении некапитальных нестационарных сооружений в охранных зонах подземных и надземных инженерных сетей необходимо согласование организации, эксплуатирующей сети.

Учитывая, что в соответствии с пунктом 3 статьи 10 Федерального закона № 381-ФЗ, пунктами 4, 5 Порядка разработки и утверждения органом местного самоуправления муниципального образования Тульской области схемы размещения нестационарных торговых объектов, утвержденного

приказом Комитета по предпринимательству и потребительскому рынку Тульской области от 17 февраля 2012 г. № 6, ч. 12. ст. 25 Устава муниципального образования город Тула размещение нестационарных торговых объектов на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся на территории муниципального образования город Тула (за исключением розничных рынков), осуществляется в соответствии со схемой размещения нестационарных торговых объектов, а ее формирование и утверждение обеспечивает управление экономического развития администрации города Тулы, и при этом утвержденная Схема размещения НТО в силу п. 8 приказа Комитета по предпринимательству и потребительскому рынку Тульской области от 7 февраля 2012 г. № 6, в том числе содержит расположение и площадь нестационарного торгового объекта, период размещения (функционирования), тип нестационарного торгового объекта, то места размещения НТО, включенные в Схему размещения, утвержденную постановлением администрации г. Тулы от 26.03.2012 № 758 (ред. от 01.09.2020) «Об утверждении схемы размещения нестационарных торговых объектов на территории муниципального образования город Тула», должны соответствовать требованиям, установленным Правилами благоустройства территории муниципального образования город Тула, в том числе, в части необходимости наличия согласования функционального назначения и прочих условий размещения НТО уполномоченными органами охраны памятников, природопользования и охраны окружающей среды, организациями, эксплуатирующими сети при размещении нестационарных объектов в границах охранных зон зарегистрированных памятников культурного наследия (природы) и в зонах особо охраняемых природных территорий, в охранных зонах подземных и надземных инженерных сетей.

Установлено, что в состав Комиссии по рассмотрению заявлений входит начальник управления по административно-техническому надзору администрации города Тулы, который в соответствии с Положением «Об управлении по административно-техническому надзору администрации города Тулы», утвержденным решением Тульской городской Думы от 28.05.2008 № 45/1079, уполномочен на предоставление заключения о наличии (отсутствии) нарушений Правил благоустройства на территории муниципального образования город Тула при размещении НТО.

Таким образом, согласование Паспорта размещения НТО с организациями жизнеобеспечения города хозяйствующими субъектами не требуется.

Одновременно установлено, что обязанность по оформлению Паспорта размещения НТО возложена на стадии подачи заинтересованным лицом заявления о включении НТО в Схему размещения НТО, вместе с тем, такая обязанность возложена и на победителя аукциона на право размещения НТО (постановление администрации города Тулы от 10.09.2020 № 3063 «О внесении изменений в постановление администрации города Тулы от

21.06.2016 № 2730»).

Таким образом, установленным порядком нарушаются права субъектов предпринимательства ввиду того, что отбор предпринимателей для осуществления торговой деятельности в местах, определенных схемой размещения нестационарных торговых объектов, проводится путем организации открытых аукционов, то есть на конкурентной основе, что исключает возможность прямого предоставления определенного места, на которое хозяйствующим субъектом при подаче заявления был разработан и согласован Паспорт размещения НТО, конкретному предпринимателю.

Пунктом 7.5 постановления администрации г. Тулы от 10.04.2012 № 909 (в ред. от 10.09.2020) установлено, что «если победителю аукциона отказано в согласовании Паспорта размещения нестационарного торгового объекта и он предоставил организатору аукциона в письменном виде отказ согласующих организаций, результаты конкурса по данному лоту признаются недействительными. Задаток, внесенный по данному лоту, подлежит возврату».

Вместе с тем, как было ранее указано, места для размещения НТО, которые включены в Схему размещения и по которым соответственно объявляется аукцион, должны соответствовать требованиям законодательства, Правилам благоустройства территории муниципального образования город Тула, в том числе, при размещении данных объектов в охранных зонах подземных и надземных инженерных сетей.

Учитывая вышеизложенное, установленный постановлением администрации города Тулы от 10.09.2020 № 3064 «О внесении изменений и дополнений в постановление администрации города Тулы от 10.04.2012 № 909» порядок разработки и утверждения схемы размещения нестационарных торговых объектов не соответствует федеральному, региональному законодательству, его нормы противоречат между собой, и он является фактически не применимым.

В соответствии с ч. 2, 4 ст. 7 Федерального закона от 06.10.2003 № 131 -ФЗ (ред. от 20.07.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, могут приниматься муниципальные правовые акты на основании и во исполнение положений, установленных соответствующими федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации. Муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, настоящему Федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям

(уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

Следовательно, порядок разработки и утверждения схемы размещения нестационарных торговых объектов подлежит изменению.

Таким образом, действия администрации города Тулы в части принятия рассматриваемого нормативного правового акта, могут привести к сокращению числа хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность с использованием нестационарных торговых объектов, и являются необоснованным препятствием к осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами и ограничению конкуренции.

Частью 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» установлено, что органам местного самоуправления 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).

Тульское УФАС России на основании статьи 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» предупреждает о необходимости совершения действий, направленных на прекращение нарушения антимонопольного законодательства, устранение причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения, устранение последствий такого нарушения путем внесения изменений в постановление администрации города Тулы от 10.04.2012 № 909 «Об утверждении типовой документации на проведение аукциона на право заключения договоров на размещение нестационарных торговых объектов на территории муниципального образования город Тула» и исключения обязанности по изготовлению Паспорта и его и согласованию с организациями жизнеобеспечения города за победителем аукциона, а также исключения положений, предусматривающих возможность отмены результатов аукциона по лотам, по которым организациями жизнеобеспечения города отказано в согласовании Паспорта; приведения положений указанного постановления в соответствие с действующим законодательством (Федерального закона № 381-ФЗ, Федерального закона от 26.07.2006 № 135 «О защите конкуренции», Постановления Правительства РФ от 29 сентября 2010 г. № 772, Приказа комитета по предпринимательству и потребительскому рынку Тульской области от 17 февраля 2012 г. № 6) с учетом положений настоящего предупреждения.

Действия в соответствии с настоящим предупреждением необходимо совершить в срок до 25 февраля 2021 года

О выполнении предупреждения сообщить в Тульское УФАС России в течение трех дней со дня окончания срока, установленного для его выполнения,

представив подтверждающие документы.

Одновременно сообщаем, что в соответствии с частью 7 статьи 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135 «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.

В соответствии с частью 8 статьи 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135 «О защите конкуренции» в случае невыполнения предупреждения в установленный срок при наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства антимонопольный орган обязан принять решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства в срок, не превышающий десяти рабочих дней со дня истечения срока, установленного для выполнения предупреждения.