



УПРАВЛЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОЙ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ПО СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ О НАЗНАЧЕНИИ ДЕЛА № 066/01/15-5261/2020 О НАРУШЕНИИ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА К РАССМОТРЕНИЮ

18.12.2020

г. Екатеринбург

Председатель Комиссии Свердловского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства

УСТАНОВИЛ:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Свердловской области поступили заявления Прокуратуры г. Екатеринбурга (вх. №№ 01-27469 от 15.10.2020 и 01-29119 от 03.11.2020, далее - Прокуратура) о нарушении Администрацией города Екатеринбурга (далее - Администрация) антимонопольного законодательства.

Нарушение, по мнению Прокуратуры, выразилось в принятии типовой формы договора на размещение нестационарных торговых объектов (далее – договор на размещение НТО), отдельные положения которого ущемляют права юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Из содержания заявления следует, что Прокуратурой проведена проверка исполнения законодательства в сфере торговой деятельности, защиты субъектов предпринимательской деятельности, осуществляющих деятельность на территории г. Екатеринбурга, в ходе которой установлено, что принятая согласно Порядку размещения нестационарных объектов на территории Свердловской области (утв. Постановлением Правительства Свердловской области от 14.03.2019 № 164-ПП, далее – Порядок № 164-ПП) типовая форма договора на размещение НТО содержит условия, противоречащие действующему законодательству.

Как указывает Прокуратура, в настоящее время на территории муниципального образования «город Екатеринбург» заключено 1783 вышеуказанных договоров. Количество мест, в отношении которых не заключены договоры, составило 305 (от предпринимателей поступило 133 протокола разногласий, по 172 договорам в территориальные органы ответы не поступили).

По мнению Прокуратуры, не соответствуют действующему законодательству положения п. 6.3 типовой формы договора, согласно которым данный договор может быть расторгнут по требованию Администрации в следующих случаях:

- 1) неразмещение Объекта в течение двух месяцев с даты заключения настоящего Договора, за исключением случаев, когда неразмещение Объекта вызвано обстоятельствами, наступление которых не зависит от Правообладателя;
- 2) неиспользование Объекта для осуществления торговой деятельности или деятельности по оказанию услуг более трех месяцев подряд;
- 3) использование места размещения Объекта с нарушением условий настоящего Договора;

4) нарушение два раза и более в течение календарного года порядка и сроков внесения платы за размещение Объекта, установленные разделом 3 настоящего Договора;

5) исключения места размещения Объекта, предусмотренного пунктом 1.1 настоящего Договора из Схемы;

6) при выявлении факта нарушения Правообладателем законодательства о торговой деятельности, в части правил продажи алкогольной продукции, табачной продукции и табачных изделий, подтвержденного вступившим в законную силу решением (постановлением) суда, органа, должностного лица, рассматривавшего дело.

Также, согласно п. 6.4 договора на размещение НТО в случае одностороннего отказа Администрации от исполнения настоящего Договора во внесудебном порядке Администрация направляет Правообладателю соответствующее уведомление по адресу, указанному в договоре, или вручает лично. Договор считается расторгнутым по истечении 30 календарных дней с момента доставки или получения уведомления.

В адрес Свердловского УФАС России поступило письмо Администрации (вх. № 01-29174 от 03.11.2020), в котором указано, что Гражданским кодексом РФ (далее – ГК РФ) такой вид договора, как договор на размещение НТО, не предусмотрен, равно как и не установлен запрет на заключение договора, хотя и не предусмотренного ГК РФ, но сочетающего в себе условия иных договоров.

Порядком № 164-ПП утверждена примерная форма договора на размещение НТО, при этом, Администрация обращает внимание на то, что данный Порядок не содержит указание на необходимость утверждения формы договора, предусматривающего размещение нестационарного торгового объекта, муниципальным правовым актом.

Согласно п. 6 ст. 2 Федерального закона от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее - Закон о торговой деятельности) НТО - торговый объект, представляющий собой временное сооружение или временную конструкцию, не связанные прочно с земельным участком вне зависимости от наличия или отсутствия подключения (технологического присоединения) к сетям инженерно-технического обеспечения, в том числе передвижное сооружение.

В соответствии со ст. 10 Закона о торговой деятельности размещение НТО на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в государственной собственности или муниципальной собственности, осуществляется в соответствии со схемой размещения НТО с учетом необходимости обеспечения устойчивого развития территорий и достижения нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов (ч. 1).

Схема размещения НТО разрабатывается и утверждается органом местного самоуправления, определенным в соответствии с уставом муниципального образования, в порядке, установленном уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации (ч. 3).

Согласно п. 4 Порядка № 164-ПП договор, предусматривающий размещение НТО - договор, заключаемый с хозяйствующим субъектом по результатам проведения торгов или без проведения торгов отдельно на каждый нестационарный торговый объект, в котором указаны место (адресный ориентир) НТО, площадь места, предоставляемого под размещение НТО, срок размещения НТО, категория хозяйствующих субъектов, размер, сроки и условия платы за размещение НТО (пп. 4);

Объект - земельные участки, здания, строения, сооружения, находящиеся в государственной собственности Свердловской области или муниципальной собственности, земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена (пп. 5).

В силу п. 6 Порядка № 164-ПП размещение НТО осуществляется на основании договора, предусматривающего размещение НТО в определенном схемой месте, заключаемого в соответствии с законодательством РФ и законодательством Свердловской области.

В соответствии со ст. 421 ГК РФ граждане и юридические лица свободны в заключении договора (п. 1)

Стороны могут заключить договор, как предусмотренный, так и не предусмотренный законом или иными правовыми актами. К договору, не предусмотренному законом или иными правовыми актами, при отсутствии признаков, указанных в п. 3 настоящей статьи, правила об отдельных видах договоров, предусмотренных законом или иными правовыми актами, не применяются, что не исключает возможности применения правил об аналогии закона (п. 1 ст. 6) к отдельным отношениям сторон по договору (п. 2).

Стороны могут заключить договор, в котором содержатся элементы различных договоров, предусмотренных законом или иными правовыми актами (смешанный договор). К отношениям сторон по смешанному договору применяются в соответствующих частях правила о договорах, элементы которых содержатся в смешанном договоре, если иное не вытекает из соглашения сторон или существа смешанного договора (п. 3).

В силу п. 1 ст. 6 ГК РФ в случаях, когда предусмотренные п.п. 1 и 2 ст. 2 настоящего Кодекса отношения прямо не урегулированы законодательством или соглашением сторон и отсутствует применимый к ним обычай, к таким отношениям, если это не противоречит их существу, применяется гражданское законодательство, регулиющее сходные отношения (аналогия закона).

Между тем, согласно п. 47 и п. 49 Постановления Пленума ВС РФ от 25.12.2018 № 49 если из содержания договора невозможно установить, к какому из предусмотренных законом или иными правовыми актами типу (виду) относится договор или его отдельные элементы (непоименованный договор), права и обязанности сторон по такому договору устанавливаются исходя из толкования его условий. При этом к отношениям сторон по такому договору с учетом его существа по аналогии закона (п. 1 ст. 6 ГК РФ) могут применяться правила об отдельных видах обязательств и договоров, предусмотренных законом или иными правовыми актами (п. 2 ст. 421 ГК РФ). Согласно п. 1 ст. 307.1 и п. 3 ст. 420 ГК РФ к договорным обязательствам общие положения об обязательствах применяются, если иное не предусмотрено правилами об отдельных видах договоров, содержащимися в ГК РФ и иных законах, а при отсутствии таких специальных правил - общими положениями о договоре. Поэтому при квалификации договора для решения вопроса о применении к нему правил об отдельных видах договоров (п.п. 2 и 3 ст. 421 ГК РФ) необходимо прежде всего учитывать существо законодательного регулирования соответствующего вида обязательств и признаки договоров, предусмотренных законом или иным правовым актом, независимо от указанного сторонами наименования квалифицируемого договора, названия его сторон, наименования способа исполнения и т.п.

Согласно п. 5 Постановления Пленума ВАС РФ от 14.03.2014 № 16 в соответствии с п.2 ст.421 ГК РФ стороны вправе заключить договор, не предусмотренный законом и иными правовыми актами (непоименованный договор). При оценке судом того, является ли договор непоименованным, принимается во внимание не его название, а предмет договора, действительное содержание прав и обязанностей сторон, распределение рисков и т.д.

В соответствии с п. 1.1 договора на размещение НТО 1.1. Администрация предоставляет Правообладателю право на размещение НТО в месте размещения Объекта (адрес НТО, согласно номеру строки схемы размещения НТО на территории г. Екатеринбурга, утв. Постановлением Администрации города Екатеринбурга от 19.12.2018 № 3092 (далее - Схема)), а Правообладатель обязуется разместить и обеспечить в течение всего

срока действия настоящего Договора функционирование НТО на условиях и в порядке, предусмотренных законодательством РФ, законодательством Свердловской области, настоящим Договором, санитарно-эпидемиологическими правилами и нормами, требованиями нормативных правовых актов о безопасности дорожного движения, пожарной безопасности, Правилами благоустройства территории муниципального образования «город Екатеринбург», а также в случае необходимости подключения данного Объекта к сетям электроснабжения самостоятельно и за свой счет обеспечить данное подключение в установленном порядке.

В соответствии с п. 4.2 договора на размещение НТО Администрация обязуется:

- предоставить Правообладателю право на установку Объекта в соответствии с условиями п. 1.1 настоящего Договора (пп. 4.2.2);
- предоставить Правообладателю место размещения Объекта по Акту Приема-передачи (Приложение № 2), который подписывается Правообладателем и Администрацией в день подписания настоящего Договора.

Администрация, согласно пояснениям, указанным в письме (вх. № 01-29174 от 03.11.2020), выделяет следующие существенные условия договора на размещение НТО:

- место размещения НТО (адресный ориентир);
- площадь НТО;
- срок размещения НТО;
- категория хозяйствующего субъекта;
- размер, сроки и условия платы за размещение НТО;
- тип, вид и специализация нестационарного торгового объекта.

Согласно п. 1 ст. 606 ГК РФ по договору аренды (имущественного найма) арендодатель (наймодатель) обязуется предоставить арендатору (нанимателю) имущество за плату во временное владение и пользование или во временное пользование.

В соответствии с п. 1 ст. 615 арендатор обязан пользоваться арендованным имуществом в соответствии с условиями договора аренды, а если такие условия в договоре не определены, в соответствии с назначением имущества.

Согласно ст. 607 ГК РФ в аренду могут быть переданы земельные участки и другие обособленные природные объекты, предприятия и другие имущественные комплексы, здания, сооружения, оборудование, транспортные средства и другие вещи, которые не теряют своих натуральных свойств в процессе их использования (п. 1).

Законом могут быть установлены особенности сдачи в аренду земельных участков и других обособленных природных объектов (п. 2).

В соответствии с п. 1 ст. 22 Земельного кодекса РФ (далее – ЗК РФ) иностранные граждане, лица без гражданства могут иметь расположенные в пределах территории РФ земельные участки на праве аренды, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Кодексом.

Согласно п. 1 ст. 39.8 ЗК РФ условия договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, определяются гражданским законодательством, настоящим Кодексом и другими федеральными законами.

Исходя из толкования условий договора на размещение НТО, Администрация предоставляет стороне по договору право на размещение НТО в месте размещения, которое закреплено в Схеме размещения за установленную договором плату, однако, фактически по данному договору осуществляется переход права владения и пользования земельным участком с определенным видом разрешенного использования в целях размещения на нём НТО.

Таким образом, исходя из вышеуказанного, к договору на размещение НТО следует применять положения гражданского законодательства по аналогии, а именно: положения о договоре аренды недвижимого имущества.

Между тем, согласно ст. 450 ГК РФ, изменение и расторжение договора возможно по соглашению сторон, если иное не предусмотрено ГК РФ, другими законами или договором.

Согласно ст. 619 ГК РФ по требованию арендодателя договор аренды может быть досрочно расторгнут судом в случаях, когда арендатор:

- 1) пользуется имуществом с существенным нарушением условий договора или назначения имущества либо с неоднократными нарушениями;
- 2) существенно ухудшает имущество;
- 3) более двух раз подряд по истечении установленного договором срока платежа не вносит арендную плату;
- 4) не производит капитального ремонта имущества в установленные договором аренды сроки, а при отсутствии их в договоре в разумные сроки в тех случаях, когда в соответствии с законом, иными правовыми актами или договором производство капитального ремонта является обязанностью арендатора (абз. 1).

Договором аренды могут быть установлены и другие основания досрочного расторжения договора по требованию арендодателя в соответствии с п. 2 ст. 450 настоящего Кодекса (абз. 2).

Согласно п. 1 ст. 310 ГК РФ о односторонний отказ от исполнения обязательства и одностороннее изменение его условий не допускаются, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Кодексом, другими законами или иными правовыми актами.

В соответствии с п. 2 ст. 450 ГК РФ по требованию одной из сторон договор может быть изменен или расторгнут по решению суда только:

- 1) при существенном нарушении договора другой стороной;
- 2) в иных случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, другими законами или договором.

Таким образом, рассматриваемым договором на размещение НТО Администрация устанавливает внесудебный порядок одностороннего отказа от исполнения данного договора, что противоречит положениям ст.ст. 310 и 450 ГК РФ.

Между тем, Порядком № 164-ПП утверждена примерная форма договора на размещение НТО, которая по своему содержанию отличается от типовой формы договора на размещение НТО, в частности в договоре на размещение НТО, установленной Порядком № 164-ПП отсутствуют положения относительно одностороннего отказа Администрации от исполнения договора.

Следует также отметить, что процедура заключения договоров аренды в отношении муниципального имущества носит публичный характер, что подтверждается позицией Арбитражного суда Уральского округа, указанной в Постановлении от 11.06.2020 по делу № А60-50181/2019, следовательно, в данном случае рассматриваемые отношения возникли из публичных правоотношений.

Согласно п. 2 ч. 1 ст. 4 Закона о торговой деятельности государственное регулирование торговой деятельности осуществляется посредством антимонопольного регулирования в этой области.

Антимонопольным законодательством в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 1 Закона о защите конкуренции определяются организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе предупреждения и пресечения недопущения, ограничения, устранения конкуренции органами местного самоуправления. Исходя из этого, Закон о торговой деятельности является специальным по отношению к Закону о защите конкуренции и, следовательно, при

исследовании и квалификации обстоятельств дела применяются положения Закона о торговой деятельности.

Органам местного самоуправления в силу ст. 15 Закона о торговой деятельности 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 РФ.

Таким образом, в действиях Администрации города Екатеринбурга усматриваются признаки нарушения ст. 15 Закона о торговой деятельности, что выразилось в установлении в типовой форме договора на размещение НТО (утв. Постановлением Правительства Свердловской области от 14.03.2019 № 164-ПП) п.п. 6.3, 6.4, предусматривающие внесудебный порядок одностороннего отказа Администрации от исполнения обязательств по данному договору.

На основании вышеизложенного издан Приказ Свердловского УФАС России от 18.12.2020 № 471 о возбуждении дела и создании Комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения ст. 15 Закона о торговой деятельности.

Руководствуясь ч.ч. 13, 14, 15 ст. 44 Закона о защите конкуренции,

ОПРЕДЕЛИЛ:

1. Назначить дело № 066/01/15-5261/2020 к рассмотрению на **10.02.2021 года в 14 час. 00 мин.** по адресу: г. Екатеринбург, ул. Московская, д. 11, каб. 314 (зал заседаний).
2. Привлечь к участию в рассмотрении дела:
в качестве ответчика:
 - Администрацию города Екатеринбурга (620014, г. Екатеринбург, пр. Ленина, д. 24а);в качестве заявителя:
 - Прокуратуру г. Екатеринбурга (620026, г. Екатеринбург, ул. Розы Люксембург, д. 54).
3. На основании ч. 5 ст. 45 Закона о защите конкуренции Администрации города Екатеринбурга **в срок до 01.02.2021** представить в адрес Свердловского УФАС России:
 - письменные объяснения по признакам нарушения антимонопольного законодательства;
 - иные материалы и документы, имеющие значение для рассмотрения дела по существу.
4. На основании ч. 5 ст. 45 Закона о защите конкуренции Прокуратуре г. Екатеринбурга **в срок 01.02.2021** представить в адрес Свердловского УФАС России:
 - письменные пояснения по обстоятельствам дела о нарушении антимонопольного законодательства;
 - иные материалы и документы, имеющие значение для рассмотрения дела по существу.

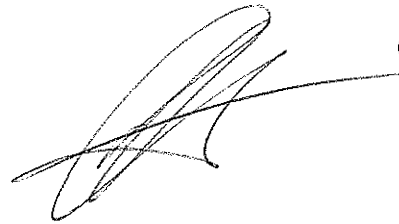
Согласно ч. 5 ст. 19.8 КоАП РФ непредставление или несвоевременное представление в федеральный антимонопольный орган, его территориальный орган сведений (информации), предусмотренных антимонопольным законодательством Российской Федерации, в том числе непредставление сведений (информации) по требованию указанных органов, за исключением случаев, предусмотренных частями 3, 4 и 7 настоящей статьи, а равно представление в федеральный антимонопольный орган, его территориальный орган заведомо недостоверных сведений (информации), за исключением случаев, предусмотренных частью 8 настоящей статьи - влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи

пятисот до двух тысяч пятисот рублей; на должностных лиц - от десяти тысяч до пятнадцати тысяч рублей; на юридических лиц - от пятидесяти тысяч до пятисот тысяч рублей

Явка ответчика по делу, заявителя или его представителей (с доверенностью на участие в рассмотрении дела) обязательна.

Дополнительно сообщаем, что во исполнение Поручения руководителя ФАС России И.Ю. Артемьева от 12.05.2020 № 01-016-ИА/пр рассмотрение дела № 066/01/15-5261/2020, назначенного к рассмотрению на 10.02.2021 года в 14 час. 00 мин., будет осуществляться с использованием средств видеоконференцсвязи

Председатель Комиссии



С.Н. Волков

