

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 310-ЭС21-28255

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

11.12.2023

Судья Верховного Суда Российской Федерации Чучунова Н.С., изучив кассационную жалобу Администрации города Симферополя Республики Крым на постановление Двадцать первого арбитражного апелляционного суда от 06.07.2023 и постановление Арбитражного суда Центрального округа от 14.09.2023 по делу № А83-2650/2020 Арбитражного суда Республики Крым

УСТАНОВИЛ:

индивидуальный предприниматель Чернецкий Александр Петрович (далее - ИП Чернецкий А.П., предприниматель) обратился в Арбитражный суд Республики Крым с заявлением к Администрации города Симферополя Республики Крым (далее - администрация), Симферопольскому городскому совету Республики Крым о признании незаконным отказа в продлении договора на размещение нестационарного торгового объекта, изложенного в ответах администрации от 05.02.2020 N 18938/24/01-68, от 05.02.2020 N 18940/24/01-68; об обязанности администрации в десятидневный срок со дня вступления в законную силу решения суда продлить с ИП Чернецким А.П. договоры на размещение нестационарных торговых объектов, действовавшие до 31 января 2020 года, на тех же условиях и на тот же срок (36 месяцев); об обязанности Симферопольского городского совета включить в схему размещения нестационарных торговых объектов нестационарный торговый объект под номером 54 (с учетом выделения части требований в отдельное производство и уточнения заявленных требований, принятого судом в порядке статьи 49 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации).

Дело рассмотрено с участием в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, Управления торговли и бытового обслуживания населения Администрации города Симферополя, Сельскохозяйственного потребительского обслуживающего сбытового перерабатывающего кооператива "САДЫ ХАНА АЛАНА".

Решением Арбитражного суда Республики Крым от 30.03.2021, оставленным без изменения постановлением Двадцать первого арбитражного апелляционного суда от 15.06.2021, в удовлетворении заявленных требований отказано.

Постановлением Арбитражного суда Центрального округа от 12.11.2021 решение от 30.03.2021 и апелляционное постановление от 15.06.2021 отменены, дело направлено на новое рассмотрение в Арбитражный суд Республики Крым.

При новом рассмотрении предприниматель уточнил заявленные требования, просил признать незаконными отказы в продлении договоров на размещение нестационарных торговых объектов (далее - НТО), изложенные в ответах администрации от 05.02.2020 N 18938/24/0168, от 05.02.2020 N 18940/24/01-68; обязать администрацию в десятидневный срок со дня вступления в законную силу решения суда продлить с предпринимателем договоры на размещение НТО от 07.04.2016 N 181, от 02.06.2016 N 253 на тех же условиях и на тот же срок (36 месяцев).

Решением Арбитражного суда Республики Крым от 03.02.2023 в удовлетворении заявленных требований отказано.

Постановлением Двадцать первого арбитражного апелляционного суда от 06.07.2023, оставленным без изменения постановлением Арбитражного суда Центрального округа от 14.09.2023, решение от 03.02.2023 отменено, заявленные требования удовлетворены.

В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, заявитель просит отменить постановления апелляционного и окружного судов, ссылаясь на несоответствие выводов судов фактическим обстоятельствам дела, а также существенное нарушение норм материального и процессуального права.

В обоснование доводов жалобы заявитель указывает, что Администрацией города Симферополя принято постановление от 31.03.2020 №2132 о демонтаже (сносе) нестационарного торгового объекта, размещенного по адресу: г. Симферополь, ул. Героев Сталинграда, 33, принадлежащего ИП Чернецкому А.П.

Администрацией города Симферополя принято постановление от 01.04.2020 №2222 о демонтаже (сносе) нестационарного торгового объекта, размещенного по адресу: г. Симферополь, ул. Маршала Жукова, напротив дома №15, принадлежащему ИП Чернецкому А.П.

Указанные постановления не отменены, не признаны незаконными в судебном порядке.

Суды апелляционной и кассационной инстанций указали о необходимости руководствоваться положениями Симферопольского городского Совета Республики Крым от 16.02.2017 №1107 в редакции на момент обращения ИП

Чернецкого А.П. с заявлениями о продлении сроков действия договоров на размещение НТО (на 09.12.2019).

Согласно пункту 2.7 названного Положения (в редакции, действующей на момент обращения заявителя в Администрацию города Симферополя по вопросу продления сроков действия договоров 09.12.2019) при предоставлении хозяйствующим субъектам права на установку НТО, в зависимости от порядка предоставления места размещения указанного в схеме размещения НТО, проводится аукцион, конкурс на право размещения НТО, за исключением случаев предоставления права без проведения конкурсных процедур, в соответствии с постановлением Совета Министров Республики Крым, настоящим Положением.

Согласно пункту 4.1 Положения (в редакции, действующей на момент обращения заявителя в администрацию города Симферополя по вопросу продления сроков действия договоров 09.12.2019) при предоставлении хозяйствующим субъектам права на установку НТО, в зависимости от порядка предоставления места размещения, указанного в схеме размещения НТО, проводится аукцион, конкурс на право размещения НТО.

Пунктом 4.1 Положения предусматривалось, что заключение и продление договора осуществляется Администрацией с хозяйствующим субъектом в соответствии с постановлением Администрации (за исключением случая, когда заключение договора осуществляется по результатам проведения конкурентных процедур).

Согласно пункту 4.2 Положения договоры на размещение НТО, право на которое было предметом конкурса или аукциона (кроме сезонных торговых объектов), заключается на срок 7 лет.

Договоры с хозяйствующим субъектом на размещение НТО были заключены по результатам проведения конкурса, следовательно, продление, заключение нового договора возможно исключительно по результатам конкурентных процедур.

На момент обращения предпринимателя в адрес Администрации города Симферополя от 09.12.2019 о продлении срока действия договоров действовала редакция Положения, в котором было предусмотрено заключение и продления договоров исключительно посредством проведения аукциона либо конкурса.

В пункте 2.8 Положения (как в редакции на момент обращения заявителя от 09.12.2019, так и на момент отказа от 05.02.2020) установлен перечень, которым места для размещения НТО предоставляются без проведения конкурентных процедур.

Доказательств того, что предприниматель был отнесен либо относится в к перечисленным в пункте 2.8 Положения категориям субъектов, суду не представлено.

Таким образом, какое-либо преимущественное право на продление и либо на заключение нового договора на размещение НТО без участия в аукционе либо в конкурсе у предпринимателя отсутствует. Заявитель вправе участвовать в аукционе на право заключения договоров на размещение НТО согласно схеме размещения.

Схема НТО определяет потенциальную возможность размещения нестационарного торгового объекта в каком-либо месте, но не закрепляет права конкретных субъектов на места, указанные в этой схеме.

По состоянию на сегодняшний день адресные ориентиры: ул. Маршала Жукова, напротив дома №15 (ранее №54 в схеме НТО); ул. Героев Сталинграда, 33 (ранее №53 в схеме НТО), со специализацией - сельскохозяйственная продукция, с типом торгового объекта - палатка, площадью 10 кв.м, порядком предоставления мест для размещения - по конкурсу, схема НТО не содержит.

По адресным ориентирам: по ул. Маршала Жукова, 15 в г. Симферополе схемой НТО предусмотрено 4 места; по ул. Героев Сталинграда, 33 в г. Симферополе схемой НТО предусмотрено 3 места, которые по своей сути не тождественны местам, по которым ранее находились объекты истца (различная специализация, типы, площадь).

Вопросы внесения изменений (дополнений) в утвержденную схему НТО разрешались на заседаниях Торгово-архитектурной комиссии администрации города Симферополя (далее - Комиссия), утвержденной постановлением Администрации города Симферополя от 24.05.2021 №2685.

Так, на заседании Комиссии от 23.03.2023 рассмотрен вопрос о включении в схему НТО мест, ранее размещенных и исключенных на основании решения Симферопольского городского совета от 18.06.2020 №189, в числе которых и места, по которым ранее размещались НТО истца. Комиссией принято решение отказать во внесении дополнений в схему.

Заключение договора на размещение НТО при отсутствии места в схеме НТО невозможно, так как противоречит требованиям Земельного кодекса Российской Федерации и Федерального закона от 28.12.2009 №381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», согласно которым размещение нестационарных торговых объектов на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в муниципальной собственности, осуществляется в соответствии со схемой размещения нестационарных торговых объектов.

Постановлением Совета Министров Республики Крым от 22.08.2016 №402 утвержден Порядок размещения и функционирования нестационарных торговых объектов на территории муниципальных образований в Республике Крым (далее - Порядок).

Согласно пункту 13 раздела 5 Порядка в случае окончания срока действия договора (если договор не продлен), досрочного расторжения договора на размещение НТО, самовольного размещения НТО, такой НТО подлежит демонтажу в течение семи календарных дней.

Срок действия договоров у заявителя истек 01.02.2020, новых договоров с ИП Чернецким А.П. не заключалось.

Постановлением Администрации города Симферополя от 02.09.2020 №4976 утвержден Порядок предоставления компенсационных торговых мест на территории муниципального образования города Симферополь Республики Крым.

Оснований для предоставления заявителю компенсационных мест не имеется.

Постановлением Администрации города Симферополя от 28.11.2019 утвержден проект межевания территории образуемого земельного участка, занятого многоквартирным домом по ул. Маршала Жукова,15 в городе Симферополе.

Согласно акту обследования от 07.07.2023, осуществленного управлением торговли и бытового обслуживания населения и управления муниципального контроля администрации города Симферополя по ул. Маршала Жукова,15, размещение НТО заявителя входит в территорию сформированного земельного участка под многоквартирным домом (кадастровый номер 90:22:010108:13220).

В силу части 1 статьи 16 Федерального закона от 29.12.2004 «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» в существующей застройки поселений земельный участок, на котором расположен многоквартирный дом и иные входящие в состав дома объекты недвижимого имущества, являются общей долевой собственностью собственников помещений в многоквартирном доме.

Согласно части 2 статьи 16 названного Закона, на котором расположены многоквартирный дом и иные входящие в состав такого дома объекты недвижимого имущества, который сформирован до введения в действие Жилищного кодекса Российской Федерации и в отношении которого проведен государственный кадастровый учет, переходит бесплатно в общую долевую собственность собственников помещений в многоквартирном доме.

Таким образом, полномочия у Администрации города Симферополя на заключение договоров на размещение НТО на земельных участках, не являющихся собственностью муниципального образования, отсутствуют.

Антимонопольный орган в действиях администрации города Симферополя нарушение пункта 8 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в создании для ИП Черниченко А.П. дискриминационных условий доступа на товарный рынок услуг по розничной торговле, не установил, предписаний не выносил.

Суды апелляционной и кассационной инстанций, продлив ИП Чернецкому А.П.сроки действия договоров на размещение НТО, создали необоснованные преимущества для последнего по сравнению с остальными хозяйствующими субъектами на рынке розничной продаже товаров.

Согласно пункту 1 части 7 статьи 291.6 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации по результатам изучения кассационной жалобы судья Верховного Суда Российской Федерации выносит определение об отказе в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии Верховного Суда Российской Федерации, если изложенные в кассационной жалобе доводы не подтверждают существенных нарушений норм материального права и (или) норм процессуального права, повлиявших на исход дела, и не являются достаточным основанием для пересмотра судебных

актов в кассационном порядке, а также если указанные доводы не находят подтверждения в материалах дела.

При изучении доводов кассационной жалобы и принятых по делу судебных актов оснований, по которым жалоба может быть передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации, не установлено.

Как следует из обжалуемых актов, по результатам конкурса между ИП Чернецким А.П. и администрацией были заключены договоры на размещение нестационарных торговых объектов (НТО) от 02.06.2016 N 181 и 253.

Согласно пункту 1.1 указанных договоров администрация предоставляет хозяйствующему субъекту право на размещение нестационарного торгового объекта (тип) - палатка, установленной площади для осуществления торговой деятельности, по адресному ориентиру в соответствии со схемой размещения нестационарных торговых объектов на территории муниципального образования городской округ Симферополь: г. Симферополь, ул. Маршала Жукова, напротив дома N 15, на срок с 07.04.2016 по 07.04.2019 (договор N 181); г. Симферополь, ул. Героев Сталинграда, 33, на срок с 02.06.2016 по 02.06.2019 (договор N 253).

Абзацем вторым пункта 1.3 договоров предусмотрено, что в случае, если хозяйствующим субъектом надлежащим образом исполнялись его обязанности, по окончании срока действия договора он может быть продлен на тот же срок на тех же условиях. В данном случае хозяйствующий субъект за 30 дней до окончания действия договора обязан письменно уведомить администрацию о намерении продлить его действие.

Дополнительным соглашением от 04.04.2019 N 1/181/19 в договор N 181 внесены изменения, в частности, пункт 1.3. договора изложен в новой редакции: "Настоящий договор вступает в силу с момента его подписания и действует до 31 января 2020 года". Аналогичные изменения внесены в договор N 253.

09.12.2019 года ИП Чернецкий А.П. обратился в администрацию с заявлениями о продлении договоров на размещение НТО.

Письмами от 05.02.2020 N 18938/24/01-68 и N 18940/24/01-68 администрацией отказано в продлении договоров со ссылкой на решение 11-й сессии Симферопольского городского совета Республики Крым 2 созыва от 17.01.2020 N 88, согласно которому администрация имеет право продлить договор на размещение НТО на новый срок в отношении объектов, перечисленных в пункте 1.7.1 (круглогодичные НТО). Учитывая, что НТО предпринимателя (торговые палатки) пунктом 1.7.2 решения N 88 отнесены к сезонным НТО, администрацией указано, что договоры продлены не будут.

Не согласившись с указанными отказами администрации, предприниматель обратился в арбитражный суд с соответствующим заявлением.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд первой инстанции пришел к выводу об отсутствии предусмотренной законом

обязанности администрации заключить с ИП Чернецким А.П. договор на право размещения НТО.

Отменяя решение суда первой инстанции и удовлетворяя заявленные требования, суд апелляционной инстанции, с которым согласился суд кассационной инстанции, обоснованно исходил из следующего.

Согласно пункту 15 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления" к вопросам местного значения городского округа относится создание условий для обеспечения жителей городского округа услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания.

В силу пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ "О защите конкуренции" 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), в частности запрещается необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами.

Аналогичное положение в области регулирования торговой деятельности содержится в подпункте "д" пункта 4 статьи 15 Федерального закона от 28.12.2009 N 381-ФЗ "Об основах государственного регулирования торговой деятельности" (далее - Закон N 381-ФЗ), устанавливающим запрет для органов местного самоуправления принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к созданию на товарном рынке правил осуществления торговой деятельности, отличающихся от аналогичных правил, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, в частности, запрещается принятие решений, предусматривающих дискриминацию хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность, хозяйствующих субъектов, осуществляющих поставки товаров, в предоставлении доступа к объектам транспорта, инфраструктуры.

В силу пункта 1 статьи 39.36 Земельного кодекса Российской Федерации (далее - Земельный кодекс) размещение нестационарных торговых объектов на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на основании схемы размещения нестационарных торговых объектов в соответствии с Законом N 381-ФЗ.

Статьей 10 Закона N 381-ФЗ предусмотрено, что 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 (часть 1); 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 (часть 6).

Названные нормы направлены 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 (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 29.01.2015 N 225-О).

Решением Симферопольского горсовета Республики Крым от 16.02.2017 N 1107 утверждено Положение об организации размещения нестационарных торговых объектов на территории муниципального образования городской округ Симферополь Республики Крым (далее - Положение N 1107), которым установлены порядок размещения нестационарных торговых объектов и порядок продления договоров на право размещения НТО.

Отказывая предпринимателю в продлении срока действия договоров, администрация руководствовалась правилами пунктов 2.8.1, 1.7.1, 1.7.2 Положения N 1107 (в редакции решения Симферопольского горсовета Республики Крым от 17.01.2020 N 88) и исходила из того, что правила Положения N 1107 относит торговые палатки (НТО предпринимателя) к сезонным объектам, в отношении которых не допускается продление срока действия договора.

Однако действующим законодательством не предусмотрено отнесение торговых палаток к сезонным объектам, при этом соответствующая редакция пункта 2.8.1 Положения N 1107 была установлена решением Симферопольского горсовета Республики Крым от 17.01.2020 N 88 и изменена (приведена в соответствие с действующим законодательством) на основании решения от 27.02.2020 N 118.

Таким образом, в силу абзаца 13 статьи 12 Гражданского кодекса Российской Федерации правила пункта 2.8.1 Положения N 1107 (в редакции решения Симферопольского горсовета Республики Крым от 17.01.2020 N 88) не подлежали применению; на дату обращения предпринимателя с заявлениями о продлении срока действия договоров (09.12.2019) соответствующее продление допускалось.

Пунктом 2.8.1 Положения N 1107 (во всех редакциях) установлено, что администрация имеет право продлить на новый срок договор на размещение НТО на срок, не превышающий 5 лет.

Действующими нормативно-правовыми актами предусмотрено, что продление срока действия договоров на размещение НТО допускается на срок до 7 лет (пункт 14 Приложения N 3 "Типовая форма договора на право размещения нестационарного торгового объекта на территории

муниципального образования городской округ Симферополь Республики Крым", утвержденного решением Симферопольского горсовета Республики Крым от 16.02.2017 N 1107 (в редакции решения Симферопольского горсовета Республики Крым от 27.04.2023 N 773); пункт 16 раздела 6 "Договор на размещение НТО" Порядка размещения и функционирования нестационарных торговых объектов на территории муниципальных образований в Республике Крым, утвержденного постановлением Совета министров Республики Крым от 23.08.2016 N 402).

Суд апелляционной инстанции указал, что вопреки доводам администрации о том, что заключение соответствующих договоров и продление на новый срок действующих договоров на размещение НТО является правом, а не обязанностью администрации, размещение НТО не может быть произвольным и действия органа местного самоуправления в этой сфере должны решать одновременно задачи выравнивания обеспеченности населения торговыми площадями на территории муниципального образования, быть направлены на создание условий для наилучшего удовлетворения потребностей населения в получении необходимых товаров, работ и услуг по месту жительства без ущерба для стабильного ведения предпринимательства, с тем, чтобы при изменении места ведения бизнеса сам бизнес сохранялся, не предполагают произвольное ограничение предпринимательской деятельности, ухудшение положения субъектов предпринимательской деятельности, сокращение или прекращение торгового бизнеса.

Апелляционным судом установлено, что прежние торговые места N 53, N 54, занимаемые предпринимателем (палатки площадью 10 кв. м со специализацией "сельскохозяйственная продукция"), с адресными ориентирами "напротив дома 15 по ул. Жукова", "ул. Героев Сталинграда, дом 33" решением Симферопольского горсовета от 18.06.2020 N 189 были исключены из Схемы размещения НТО, утвержденной решением Симферопольского горсовета от 20.08.2015 N 361.

Между тем вступившим в законную силу решением Верховного Суда Республики Крым от 28.10.2021 по делу N 2а-133/2021, оставленным без изменения апелляционным определением Третьего апелляционного суда общей юрисдикции от 03.03.2022 и кассационным определением Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 27.09.2022, решение Симферопольского горсовета от 18.06.2020 N 189 в части исключения из Схемы размещения нестационарных торговых объектов на территории муниципального образования городской округ Симферополь Республики Крым ранее существовавших мест N 53, N 54 признано недействующим ввиду противоречия нормам действующего законодательства.

Указанными актами установлено, что истечение договора само по себе не могло служить основанием для произвольного исключения НТО из Схемы размещения НТО; единственным основанием для отказа ИП Чернецкому А.П. в продлении договоров на размещение НТО послужило необоснованное отнесение решением N 88 торговых палаток к сезонным НТО при том, что на момент принятия обжалуемого решения торговые палатки являлись

круглогодичными НТО. Суды учли отсутствие доказательств нарушения ИП Чернецким А.П. условий договоров, нарушения правил торговли или наличия иных предусмотренных законом оснований для прекращения договорных отношений. Кроме того, суды установили, что 20.08.2020 и 02.07.2020 администрацией заключены договоры с иными лицами на размещение НТО, адресные ориентиры которых совпадают с ориентирами мест, ранее предоставленных ИП Чернецкому А.П. для размещения НТО.

Доводы заявителя жалобы не подтверждают существенных нарушений норм материального и (или) процессуального права, повлиявших на исход дела.

Учитывая изложенное и руководствуясь статьями 291.1, 291.6 и 291.8 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, судья Верховного Суда Российской Федерации

ОПРЕДЕЛИЛ:

Отказать в передаче кассационной жалобы Администрации города Симферополя Республики Крым для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации

Н.С. Чучунова