



АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ УКРАЇНИ
Дніпропетровське обласне територіальне відділення

РІШЕННЯ
АДМІНІСТРАТИВНОЇ КОЛЕГІЇ

16.01.2018

м. Дніпро

№ 1/01-14/06-18

Справа №60/06-03-3/17

Про порушення законодавства про
захист економічної конкуренції

Адміністративна колегія Дніпропетровського обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України, розглянувши подання про попередні висновки Третього відділу досліджень і розслідувань Дніпропетровського обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України від 20 грудня 2017 року № 176 у справі № 60/06-03-3/17, розпочатої розпорядженням адміністративної колегії Дніпропетровського обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України від 14.11.2017 року №62/01-15/06-17р за ознаками порушення законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченого частиною першою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді антиконкурентних дій органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю шляхом прийняття будь-яких актів (рішень, наказів, розпоряджень, постанов тощо), надання письмових чи усних вказівок, укладення угод або будь-які інші дії чи бездіяльність органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю (колегіального органу чи посадової особи), які призвели або можуть призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції, в діях Павлоградської міської ради (і. к. 33892721) у вигляді прийняття рішення від 21.06.2016 року № 252-8/VII «Про затвердження Порядку розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності на території міста Павлоград» (надалі - Рішення), яким встановлені зобов'язання для суб'єктів господарювання, які мають намір здійснювати підприємницьку діяльність в тимчасових спорудах, укладати договори про пайову участь в утриманні об'єкта благоустрою,

В С Т А Н О В И Л А:

Повноваження органів місцевого самоврядування та виконавчих органів рад визначено Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон).

Відповідно до частини 3 статті 24 Закону, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи діють лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України, та керуються у своїй діяльності Конституцією і законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, а в Автономній Республіці Крим - також нормативно-правовими актами Верховної Ради і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятими у межах їхньої компетенції.

Статтею 19 Конституції України передбачено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Згідно з частиною 1 статті 2 Закону України «Про захист економічної конкуренції», Законом регулюються відносини органів державної влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю із суб'єктами господарювання; суб'єктів господарювання з іншими суб'єктами господарювання, із споживачами, іншими юридичними та фізичними особами у зв'язку з економічною конкуренцією.

Павлоградська міська рада Дніпропетровської області (далі – Міська рада) знаходиться за адресою: 51400, Дніпропетровська область, місто Павлоград, вул. Соборна, 95.

Міська рада внесена до Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України за номером 33892721.

Повноваження органів місцевого самоврядування та виконавчих органів рад визначено Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон).

Відповідно до частини 3 статті 24 Закону, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи діють лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України, та керуються у своїй діяльності Конституцією і законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, а в Автономній Республіці Крим - також нормативно-правовими актами Верховної Ради і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятими у межах їхньої компетенції.

Одним з нормативно-правових актів, який регулює підприємницьку діяльність в межах населених пунктів є закон України «Про благоустрій населених пунктів».

Статтею 10 цього Закону до повноважень сільських, селищних і міських рад у сфері благоустрою населених пунктів, зокрема належить затвердження правил благоустрою територій населених пунктів.

Одним із завдань Антимонопольного комітету України є участь у формуванні та реалізації конкурентної політики, в частині контролю за прийняттям органами місцевого самоврядування рішень, які мають вплив на конкуренцію.

Відповідно до статті 20 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» органи влади, органи місцевого самоврядування беруть участь у розробленні та реалізації конкурентної політики, взаємодіють з Антимонопольним комітетом України в питаннях розвитку конкуренції, розроблення регіональних програм економічного розвитку та інформують Антимонопольний комітет України про виконання заходів, пов'язаних з реалізацією конкурентної політики.

Міською радою 21.06.2016 року прийнято рішення № 252-8/VII «Про затвердження Порядку розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності на території міста Павлоград» (надалі- Рішення).

Пунктом 1 Рішення затверджено Порядок розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності на території міста Павлоград.

Розділ III цього порядку викладено в наступній редакції:

« III. Порядок розміщення ТС та отримання паспорта прив'язки ТС

3.1. Підставою для розміщення ТС є :

- рішення Комісії з погодження про можливість розміщення ТС;

- паспорт прив'язки ТС (додаток 3) ;

- документ, що підтверджує право власності чи користування земельною ділянкою (за наявності).

Замовник користується об'єктами благоустрою приймає участь в їх утриманні, у зв'язку з чим замовник та Павлоградська міська рада заключають договір про пайову участь (додаток 4).

Цей перелік документів є вичерпним.

3.2. Для оформлення паспорта прив'язки замовник звертається до виконкому Павлоградської міської ради із додатковою заявою щодо оформлення паспорта прив'язки ТС (додаток 2), та укладанню договору пайової участі в утриманні об'єктів благоустрою...»

Відповідно до частини 4 статті 28 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності здійснюється в порядку, встановленому центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування.

Порядок розміщення тимчасових споруд (надалі – ТС) для провадження підприємницької діяльності, затверджений Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 21.10.2011 N 244 (надалі – Порядок №244).

Відповідно до Порядку №244:

Підставою для розміщення ТС є паспорт прив'язки ТС (п.2.1).

Замовник, який має намір встановити ТС, звертається до відповідного виконавчого органу сільської, селищної, міської ради, районної державної адміністрації із відповідною заявою у довільній формі про можливість розміщення ТС (п 2.2).

До заяви додаються (п 2.3):

- графічні матеріали із зазначенням бажаного місця розташування ТС, виконані замовником у довільній формі на топографо-геодезичній основі М 1:500 кресленнями контурів ТС з прив'язкою до місцевості;

- реквізити замовника (найменування, П.І.Б., адреса, контактна інформація).

Цей перелік документів є вичерпним.

Відповідно до роз'яснень Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Порядок №244 є обов'язковим для виконання центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями всіх форм власності та громадянами.

Відповідно до п.4 статті 15 Закону України «Про благоустрій населених пунктів», власник тимчасової споруди торговельного, побутового, соціально-культурного чи іншого призначення, розташованої на території об'єкта благоустрою державної та комунальної власності, зобов'язаний забезпечити належне утримання прилеглої до тимчасової споруди території або може брати пайову участь в утриманні цього об'єкта благоустрою на умовах договору, укладеного із підприємством або балансоутримувачем.

Тобто, пайова участь в утриманні об'єкта благоустрою є, як впливає зі статті 15 вказаного Закону, **альтернативним** правом власника ТС, який зобов'язаний забезпечити належне утримання прилеглої до ТС території, а тому може свій обов'язок виконати у спосіб, визначений самостійно, або шляхом пайової участі в утриманні об'єкта благоустрою.

Отже, нормативно - правовими актами, обов'язкове укладання договору про пайову участь в утриманні об'єкта благоустрою для розміщення ТС, не передбачено.

Територіальним відділенням на адресу Міської ради було надіслано вимогу про надання інформації (від 17.11.17 №2787/21/06-17), у якій, зокрема було запитано:

«2. Пояснення щодо зобов'язань у Рішенні (п.3.1 та п.3.2.) укладання договорів пайової участі в утриманні об'єктів благоустрою між суб'єктами господарювання, що мають намір отримати паспорт прив'язки та Павлоградською міською радою.

2.1. Якими нормативно-правовими актами Павлоградській міській раді надані повноваження зобов'язувати суб'єктів господарювання укладати договори, про які йдеться у п.2 цієї вимоги?

3. Чи поширюється Порядок розміщення тимчасових споруд, затверджений Рішенням, на взаємовідносини між приватними власниками земельних ділянок та користувачами об'єктів благоустрою, що на них розташовані?

Міська рада листом (від 06.12.2017 №3773/02-17) зазначила (початок цитати):

«слід керуватися змінами до вищезазначеного рішення. Рішенням Павлоградської міської ради від 20.09.2016 року №367-12/ VII «Про внесення змін до рішення сесії Павлоградської міської ради від 21.06.2016р. № 252-8/VII «Про затвердження Порядку розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності на території

міста Павлоград», Порядок викладено в новій редакції, де п.4.2 розділу IV зазначається, що взаємовідносини Замовника, який має намір розмістити ТС, та власника об'єкта благоустрою, який перебуває у державній та приватній власності, вирішуються за згодою цих сторін.

По п.3, п.3.1.,3.2 повідомляємо, що Порядок поширюється в частині отримання Паспорту прив'язки розміщення тимчасової споруди для провадження підприємницької діяльності. Укладання договору щодо пайової участі в утриманні об'єкта благоустрою між виконавчим комітетом Павлоградської міської ради та суб'єктами господарювання відповідно до абзацу третього п.4.2 розділу IV зазначеного Порядку, взаємовідносини замовника, який має намір розмістити ТС, та власника об'єкта благоустрою, який перебуває у приватній власності вирішуються за згодою цих сторін. Органи місцевого самоврядування в такі взаємовідносини не втручаються.

В період з 21.06.2016р. по 20.09.2016р. договори щодо пайової участі в утриманні об'єкта благоустрою між виконавчим комітетом Павлоградської міської ради та суб'єктами господарювання не уклалися.

Проект рішення «Про внесення змін до рішення сесії Павлоградської міської ради від 21.06.2016р. № 252-8/VII «Про затвердження Порядку розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності на території міста Павлоград» (від 20.09.2016 року №367-12/VII) із супровідним листом від 30.08.2016 №394 був направлений до Дніпропетровського територіального відділення Антимонопольного комітету України, та на який отримано відповідь від 15.09.2016р. №2339/27/06-16, що проект рішення не суперечить вимогам законодавства про захист економічної конкуренції, тому територіальне відділення вважає за можливе його погодити»(кінець цитати).

На адресу територіального відділення надходив на погодження Проект Рішення Павлоградської міської «Про внесення змін до рішення сесії Павлоградської міської ради від 21.06.2016р. № 252-8/VII «Про затвердження Порядку розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності на території міста Павлоград», який було погоджено після врахування зауважень, викладених в листі територіального відділення від 01.07.16 №1608/27/06-16.

Зауваження стосувались взаємовідносин замовника, який має намір розмістити тимчасову споруду та власника об'єкта благоустрою, який перебуває у приватній власності.

Листом територіального відділення від 15.09.2016р. №2339/27/06-16 було погоджено редакцію проекту рішення Міської ради (супровідний лист Міської ради від 30.08.2016 №394) в якій, зокрема викладено:

«Розділ III Порядок отримання паспорта прив'язки ТС:

«п.3.1. Підставою для розміщення ТС є паспорт прив'язки ТС.

Натомість, вищезазначені пункти чинного рішення (зі змінами), викладено в наступній редакції:

« III. Порядок отримання паспорта прив'язки ТС.

3.1.Підставою для розміщення ТС є паспорт прив'язки ТС (додаток 3) та договір пайової участі (додаток 4).

Таким чином, Міською радою прийнято рішення в редакції, відмінної від погодженої.

Враховуючи вищенаведене, чинне рішення Міської ради (зі змінами) містить зобов'язання укладання договору пайової участі, що не є обов'язковим згідно з нормативно-правовими актами України.

Договір – це найпоширеніший спосіб встановлення зв'язків між суб'єктами господарювання на ринку.

Відповідно до статті 67 Господарського кодексу України, відносини підприємства з іншими підприємствами, організаціями, громадянами в усіх сферах господарської діяльності здійснюються на підставі договорів. Підприємства вільні у виборі предмета договору, визначенні зобов'язань, інших умов господарських взаємовідносин, що не суперечать законодавству України.

Обставини, що усувають або зменшують можливість суб'єктів господарювання почати реалізацію товарів на ринку, визначаються як бар'єри входу на ринок.

За визначенням статті 1 Закону України «Про захист економічної конкуренції», економічна конкуренція (конкуренція) - змагання між суб'єктами господарювання з метою здобуття завдяки власним досягненням переваг над іншими суб'єктами господарювання, внаслідок чого споживачі, суб'єкти господарювання мають можливість вибирати між кількома продавцями, покупцями, а окремий суб'єкт господарювання не може визначити умови обороту товарів на ринку.

Свобода укладання договорів є необхідною умовою самостійності суб'єктів господарювання. Отже, примушення суб'єктів господарювання до пріоритетного укладання договорів з контрагентами, визначеними не самим підприємцем, а певним державним органом, порушує одну із базових умов конкуренції.

Центральні та місцеві органи державної влади та органи місцевого самоврядування, не можуть приймати акти та здійснювати дії, які необґрунтовано усувають чи обмежують конкуренцію.

Отже, встановленням Міською радою зобов'язань суб'єктів господарювання, які мають намір здійснювати (або здійснюють) підприємницьку діяльність в тимчасових спорудах, укладати договори на пайову участь в утриманні об'єкта благоустрою, можуть бути створені бар'єри вступу на ринок, що може призвести до обмеження конкуренції на ринку.

Відповідно до частини першої статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції» антиконкурентними діями органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю є прийняття будь-яких актів (рішень, наказів, розпоряджень, постанов тощо), надання письмових чи усних вказівок, укладення угод або будь-які інші дії чи бездіяльність органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю (колегіального органу чи посадової особи), які призвели або можуть призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції.

У ході розгляду цієї справи встановлено, що дії Павлоградської міської ради щодо встановлення зобов'язань, в рішенні від 21.06.2016 року № 252-8/VII «Про затвердження Порядку розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності на території міста Павлоград» (зі змінами), для суб'єктів господарювання, які мають намір здійснювати підприємницьку діяльність в тимчасових спорудах, укладати договори про пайову участь в утриманні об'єкта благоустрою, є порушенням законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченим частиною першою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді антиконкурентних дій органів влади, органів місцевого самоврядування, шляхом прийняття рішень, які можуть призвести до обмеження конкуренції.

На подання про попередні висновки від 20.12.2017 року № 176, направлене листом від 22.12.2017 року №3228/27/06-17, яке отримано Міською радою 29.12.2017р., будь-яких документів, заперечень, пояснень та додаткової інформації, які могли б вплинути на прийняття цього рішення від Павлоградської міської ради не надходило.

Враховуючи викладене вище та керуючись статтею 14 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», статтею 48 Закону України «Про захист економічної конкуренції», пунктом 32 Правил розгляду заяв і справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, затверджених розпорядженням Антимонопольного комітету України від 19.04.1994 року №5, зареєстрованих в Міністерстві юстиції України 06.05.1994 року за №90/299 (в редакції розпорядження Антимонопольного комітету України від 29.06.1998 року №169-р), із змінами та доповненнями, адміністративна колегія Дніпропетровського обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України,

В И Р І Ш И Л А:

1. Визнати дії Павлоградської міської ради щодо встановлення зобов'язань, в рішенні від 21.06.2016 року № 252-8/VII «Про затвердження Порядку розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності на території міста Павлоград» (зі змінами), для суб'єктів господарювання, які мають намір здійснювати підприємницьку діяльність в тимчасових спорудах, укладати договори про пайову участь в утриманні об'єкта благоустрою, порушенням законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченим частиною першою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді антиконкурентних дій органів влади, органів місцевого самоврядування, шляхом прийняття рішень, які можуть призвести до обмеження конкуренції.

2. Зобов'язати Павлоградську міську раду (і. к. 33892721) привести рішення від 21.06.2016 року № 252-8/VII «Про затвердження Порядку розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності на території міста Павлоград» (зі змінами), у відповідність законодавству про захист економічної конкуренції у двомісячний термін з дня отримання рішення адміністративної колегії .

Голова
адміністративної колегії

Є.О. ВАРНАКОВ