



АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ УКРАЇНИ

РІШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ КОЛЕГІЇ ХАРКІВСЬКОГО ОБЛАСНОГО ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ВІДДІЛЕННЯ

08.02.2018 № 6-р/к

Справа № 3/03-84-17

м. Харків

Про порушення законодавства
про захист економічної конкуренції

Адміністративна колегія Харківського обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України, розглянувши подання третього відділу досліджень і розслідувань від 24.01.2018 № 14 про попередні висновки у справі № 3/03-84-17, розпочатої за ознаками вчинення Ізюмською міською радою (надалі – Міська рада) порушення законодавства про захист економічної конкуренції, та матеріали цієї справи,

ВСТАНОВИЛА:

В ході дослідження ринків реалізації товарів, надання послуг і виконання робіт у тимчасових спорудах Харківської області на виконання доручення Антимонопольного комітету України від 30.01.2017 № 13-01/27, на підставі подання третього відділу досліджень і розслідувань від 07.11.2017 № 472 за ознаками вчинення Міською радою порушення законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченого частиною першою статті 15, пунктом 3 статті 50 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді антиконкурентних дій органу місцевого самоврядування, які можуть призвести до спотворення конкуренції, адміністративною колегією Харківського обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України прийнято розпорядження від 09.11.2017 № 164-рп/к про початок розгляду справи № 3/03-84-17 (надалі – Справа).

Дії Міської ради полягають у затвердженні рішенням XXXII сесії Ізюмської міської ради VI скликання від 30.08.2012 № 1324 «Порядку розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності в місті Ізюм» (надалі – Місцевий порядок), окремі пункти якого можуть негативно вплинути на умови конкуренції суб'єктів господарювання, що здійснюють чи мають намір здійснювати діяльність з реалізації товарів, надання послуг і виконання робіт у тимчасових спорудах на території, підпорядкованій Міській раді.

В результаті збирання і аналізу доказів, з'ясування дійсних обставин Справи встановлено наступне.

Міська рада є юридичною особою та зареєстрована 11.04.2002 за № 14741200000000135, ідентифікаційний код – 26201641, місцезнаходження:

64300, Харківська обл., м. Ізюм, пл. Центральна, буд. 1. Основним видом діяльності Міської ради є державне управління загального характеру (код за КВЕД 84.11).

У розумінні статті 140 Конституції України та статті 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» Міська рада є органом місцевого самоврядування, що представляє відповідні територіальні громади та здійснює від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування.

Згідно з частиною першою статті 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» створення місць відпочинку громадян, організація місцевих ринків, ярмарків, сприяння розвитку всіх форм торгівлі належить до повноважень виконавчих органів міської ради.

Відповідно до частини другої статті 28 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» тимчасові споруди торговельного, побутового, соціально-культурного чи іншого призначення для здійснення підприємницької діяльності – це одноповерхова споруда, що виготовляється з полегшених конструкцій з урахуванням основних вимог до споруд, визначених технічним регламентом будівельних виробів, будівель і споруд, і встановлюється тимчасово, без улаштування фундаменту.

Частиною четвертою статті 28 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» передбачено, що 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 для провадження підприємницької діяльності затверджено наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 21.10.2011 № 244, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 22.11.2011 за № 1330/20068 (надалі – Порядок розміщення тимчасових споруд).

Відповідно до пункту 1.1. Порядку розміщення тимчасових споруд механізм розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності визначається цим порядком.

Порядком розміщення тимчасових споруд встановлені повноваження сільських, селищних та міських рад у сфері розміщення тимчасових споруд, зокрема, встановлення порядку розміщення тимчасових споруд під час проведення ярмарок, державних та місцевих святкових, урочистих масових заходів на строк проведення таких заходів (пункт 1.11. Порядку розміщення тимчасових споруд).

Аналізом листа виконавчого комітету Міської ради від 20.03.2017 № 913 (вх. від 27.03.2017 № 932) територіальним відділенням встановлено, що рішенням XXXII сесії Ізюмської міської ради VI скликання від 30.08.2012 № 1324 затверджено Місцевий порядок.

Відповідно до частини четвертої статті 20 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», Положення про порядок погодження з органами Антимонопольного комітету України рішень органів державної

влади, органів адміністративно-господарського управління та контролю, органів місцевого самоврядування щодо демонополізації економіки, розвитку конкуренції та антимонопольного регулювання, затвердженого розпорядженням Антимонопольного комітету України від 01.04.1994 № 4-р, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 20.04.1994 за № 78/287, органи місцевого самоврядування зобов'язані погоджувати з Антимонопольним комітетом України, його територіальними відділеннями проекти нормативно-правових актів та інших рішень, які можуть вплинути на конкуренцію, зокрема щодо створення суб'єктів господарювання, встановлення і зміни правил їх поведінки на ринку, або такі, що можуть призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції на відповідних ринках, а також одержувати дозвіл Антимонопольного комітету України на концентрацію у випадках, передбачених законом.

Втім, до Харківського обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України Міська рада не зверталась для погодження проекту Місцевого порядку.

Законодавством України не передбачено повноважень органів місцевого самоврядування розробляти та затверджувати альтернативні порядки розміщення тимчасових споруд, крім як порядку розміщення тимчасових споруд під час проведення ярмарок, державних та місцевих святкових, урочистих масових заходів на певній території.

Втім, Місцевий порядок не розповсюджується на розміщення тимчасових споруд під час проведення ярмарок, державних та місцевих святкових, урочистих масових заходів на території, підпорядкованій Міській раді.

Аналізом змісту Місцевого порядку встановлено наявність окремих положень, які можуть негативно вплинути на умови конкуренції суб'єктів господарювання, що здійснюють чи мають намір здійснювати діяльність з реалізації товарів, надання послуг і виконання робіт у тимчасових спорудах на зазначеній території.

1. Так, пунктом 2.1. Місцевого порядку встановлено, що підставою для розміщення тимчасової споруди є, зокрема, договір особистого строкового сервітуту користування реальної частки території.

Відповідно до пункту 2.2. Місцевого порядку замовник, який має намір встановити тимчасову споруду, звертається до Міської ради із відповідною заявою про можливість розміщення тимчасової споруди та укладання договору особистого строкового сервітуту користування реальної частки території.

Згідно з пунктом 2.7. Місцевого порядку для оформлення паспорта прив'язки замовник звертається до головного архітектора міста Ізюм (або особи, що виконує його обов'язки) із додатковою заявою щодо оформлення паспорта прив'язки тимчасової споруди, до якої додає, зокрема, договір особистого строкового сервітуту користування реальної частки території.

Відповідно до пункту 2.12. Місцевого порядку паспорт прив'язки включає, зокрема, договір особистого строкового сервітуту користування реальної частки території.

Згідно з частиною першою статті 98 Земельного кодексу України право земельного сервітуту - це право власника або землекористувача земельної ділянки на обмежене платне або безоплатне користування чужою земельною ділянкою (ділянками).

Крім того, відповідно до частини третьої статті 98 Земельного кодексу України встановлення земельного сервітуту не веде до позбавлення власника земельної ділянки, щодо якої встановлений земельний сервітут, прав володіння, користування та розпорядження нею.

Згідно з частиною четвертою статті 98 Земельного кодексу України земельний сервітут здійснюється способом, найменш обтяжливим для власника земельної ділянки, щодо якої він встановлений.

Оскільки відповідно до Місцевого порядку метою, з якою надається суб'єкту господарювання земельна ділянка на підставі особистого строкового сервітуту користування реальної частки території, є розміщення тимчасової споруди, реалізація такої мети суб'єктом господарювання безпосередньо впливає на обсяг речових прав власника земельної ділянки, що суперечить природі правовідносин за договором сервітуту.

Таким чином, положення глави 16 «Право земельного сервітуту» Земельного кодексу України не поширюються на відносини, що виникають під час розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності.

Отже, Міська рада пунктами 2.1., 2.2., 2.7., 2.12. Місцевого порядку встановила додаткові, не передбачені чинним законодавством вимоги щодо розміщення тимчасових споруд для провадження господарської діяльності на території, підпорядкованій Міській раді, а саме: необхідність оформлення договору особистого строкового сервітуту користування реальної частки території, на якій планується розміщення тимчасової споруди.

2. Пунктом 2.1. Місцевого порядку встановлено, що підставою для розміщення тимчасової споруди є, зокрема, рішення Міської ради, рішення виконавчого комітету Міської ради.

Згідно з пунктом 2.7. Місцевого порядку для оформлення паспорта прив'язки замовник звертається до головного архітектора міста Ізюм (або особи, що виконує його обов'язки) із додатковою заявою щодо оформлення паспорта прив'язки тимчасової споруди, до якої додає рішення Міської ради або рішення виконавчого комітету Міської ради.

Відповідно до пункту 2.12. Місцевого порядку паспорт прив'язки включає, зокрема, рішення Міської ради або рішення виконавчого комітету Міської ради.

Листом від 27.07.2017 № 2361 (вх. № 2378) виконавчий комітет Міської

ради повідомив наступне: «...особи, що мають намір на розміщення тимчасових споруд на території міста Ізюм звертаються заявою через ЦНАП до виконавчого комітету Ізюмської міської ради за отриманням дозволу на розроблення паспорту прив'язки тимчасової споруди...».

У розумінні абзацу четвертого частини першої статті 1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» зазначені рішення Міської ради та виконавчого комітету Міської ради є документами дозвільного характеру.

Законом України «Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» встановлено вичерпний перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності, до якого не включено рішення органів місцевого самоврядування про надання дозволу на розроблення паспорту прив'язки тимчасової споруди.

При цьому, у разі відсутності зазначених рішень для суб'єкта господарювання можуть настати негативні наслідки, а саме: неможливість розміщення тимчасових споруд для здійснення господарської діяльності на території, підпорядкованій Міській раді.

Отже, Місцевим порядком встановлено додаткові, не передбачені чинним законодавством вимоги щодо розміщення тимчасових споруд для провадження господарської діяльності на території, підпорядкованій Міській раді, а саме: необхідність отримання суб'єктами господарювання, які мають намір розмістити тимчасові споруди для здійснення господарської діяльності на території, підпорядкованій Міській раді, рішення Міської ради або рішення виконавчого комітету Міської ради про надання дозволу на розроблення паспорту прив'язки тимчасової споруди.

3. Крім того, пунктом 2.19. Місцевого порядку передбачено, що продовження строку дії паспорта прив'язки здійснюється за заявою замовника, шляхом зазначення нової дати, підпису та печатки у паспорті прив'язки на підставі відповідного рішення Міської ради або рішення виконавчого комітету Міської ради.

Втім, відповідно до пункту 2.18. Порядку розміщення тимчасових споруд продовження строку дії паспорта прив'язки здійснюється за заявою замовника, шляхом зазначення нової дати, підпису та печатки у паспорті прив'язки органом з питань містобудування та архітектури виконавчого органу відповідної ради, районної державної адміністрації.

Таким чином, Місцевий порядок встановлює додаткові, непередбачені чинним законодавством вимоги для продовження строку дії паспорта прив'язки тимчасової споруди, а саме: необхідність отримання суб'єктом господарювання рішення Міської ради або рішення виконавчого комітету Міської ради про продовження строку дії паспорта прив'язки тимчасової споруди.

4. Пунктом 2.5. Місцевого порядку закріплено, що відповідність намірів

щодо місця розташування тимчасової споруди комплексній схемі розміщення тимчасових споруд (у разі її наявності), будівельним нормам визначає постійна комісія Міської ради з питань містобудування, архітектури та земельних відносин протягом 20 робочих днів з дня отримання заяви.

Втім, відповідно до пункту 2.4. Порядку розміщення тимчасових споруд відповідність намірів щодо місця розташування тимчасової споруди комплексній схемі розміщення тимчасових споруд (у разі її наявності), будівельним нормам визначає відповідний орган з питань містобудування та архітектури, який утворено у складі виконавчого органу відповідної сільської, селищної, міської ради, районної державної адміністрації, протягом десяти робочих днів з дня подання зазначеної заяви.

Отже, Місцевий порядок безпідставно збільшує строк визначення відповідності намірів щодо місця розташування тимчасової споруди комплексній схемі розміщення тимчасових споруд (у разі її наявності), будівельним нормам.

Таким чином, Місцевий порядок встановлює вимоги, які можуть негативно вплинути на умови конкуренції суб'єктів господарювання, що здійснюють чи мають намір здійснювати діяльність з реалізації товарів, надання послуг і виконання робіт у тимчасових спорудах на території, підпорядкованій Міській раді, та не містить положень щодо розміщення тимчасових споруд під час проведення ярмарок, державних та місцевих святкових, урочистих масових заходів на строк проведення таких заходів на зазначеній території.

Відповідно до частини другої статті 4 Закону України «Про захист економічної конкуренції» органи місцевого самоврядування зобов'язані сприяти розвитку конкуренції та не вчиняти будь-яких неправомірних дій, які можуть мати негативний вплив на конкуренцію.

Отже, застосування положень Місцевого порядку може призвести до спотворення конкуренції на ринку реалізації товарів, надання послуг і виконання робіт у тимчасових спорудах на території, підпорядкованій Міській раді, оскільки Місцевий порядок встановлює обмеження та необґрунтовані вимоги щодо розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності на території, підпорядкованій Міській раді.

Під спотворенням мається на увазі можливість настання наслідків, що полягають у зміні об'єктивно існуючих факторів, які обумовлюють інтенсивність конкуренції, можливість учасників ринку конкурувати між собою на відповідному ринку.

Враховуючи наведене, дії Міської ради щодо затвердження рішенням XXXII сесії Ізюмської міської ради VI скликання від 30.08.2012 № 1324 «Порядку розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності в місті Ізюм», окремі пункти якого можуть негативно вплинути на умови конкуренції суб'єктів господарювання, що здійснюють чи мають намір здійснювати діяльність з реалізації товарів, надання послуг і виконання робіт у тимчасових спорудах на території, підпорядкованій Ізюмській міській раді, а

саме:

- пункти 2.1., 2.2., 2.7., 2.12. щодо необхідності оформлення договору особистого строкового сервітуту користування реальної частки території, на якій планується розміщення тимчасової споруди;

- пункти 2.1., 2.7., 2.12. щодо необхідності отримання суб'єктом господарювання, який має намір розмістити тимчасову споруду на території, підпорядкованій Міській раді, рішення Ізюмської міської ради або рішення виконавчого комітету Ізюмської міської ради;

- пункт 2.19. щодо необхідності отримання суб'єктом господарювання рішення Ізюмської міської ради або рішення виконавчого комітету Ізюмської міської ради про продовження строку дії паспорта прив'язки тимчасової споруди;

- пункт 2.5. щодо встановлення 20-денного строку визначення відповідності намірів щодо місця розташування тимчасової споруди комплексній схемі розміщення тимчасових споруд та будівельним нормам,

є порушенням законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченим частиною першою статті 15, пунктом 3 статті 50 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді антиконкурентних дій органу місцевого самоврядування, а саме дії, які можуть призвести до спотворення конкуренції на ринку реалізації товарів, надання послуг і виконання робіт у тимчасових спорудах на території, підпорядкованій Міській раді.

Доказами, які підтверджують вчинення Міською радою порушення законодавства про захист економічної конкуренції, є документи, що містяться в матеріалах Справи.

Подання про попередні висновки у Справі направлене до Міської ради разом із супровідним листом від 23.01.2018 № 02-25/3-260.

На подання про попередні висновки у Справі виконавчий комітет Міської ради надав заперечення листом від 02.02.2018 № 477 (вх. № 466), в яких зазначив, що договір особистого строкового сервітуту користування реальної частки території не є обов'язковим документом, оскільки громадянин може пред'явити інші документи, що посвідчують державну реєстрацію права власності, оренди або постійного користування земельної ділянкою, на якій планується встановлення тимчасових споруд.

Втім, договір особистого строкового сервітуту користування реальної частки території взагалі не може бути підставою для розміщення тимчасових споруд.

Згідно з частиною четвертою статті 98 Земельного кодексу України земельний сервітут здійснюється способом, найменш обтяжливим для власника земельної ділянки, щодо якої він встановлений.

Відповідно до Місцевого порядку метою, з якою надається суб'єкту господарювання земельна ділянка на підставі особистого строкового сервітуту

користування реальної частки території, є розміщення тимчасової споруди, а отже, реалізація такої мети суб'єктом господарювання безпосередньо впливає на обсяг речових прав власника земельної ділянки, що суперечить природі правовідносин за договором сервітуту.

Таким чином, положення глави 16 «Право земельного сервітуту» Земельного кодексу України не поширюються на відносини, що виникають під час розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності.

Крім того, у своїх запереченнях виконавчий комітет Міської ради зазначив, що відповідність намірів щодо місцезорозташування тимчасової споруди комплексній схемі розміщення тимчасових споруд (у разі наявності), будівельним нормам визначає постійна комісія з питань містобудування, архітектури та земельних відносин разом з працівниками відділу містобудування та архітектури, а термін двадцять робочих днів обумовлюється вимогами Закону України «Про доступ до публічної інформації» для оприлюднення відповідного проекту рішення на сайті Ізюмської міської ради.

Втім, зазначене твердження виконавчого комітету Міської ради не може бути прийнято до уваги, оскільки відповідно до пункту 2.4. Порядку розміщення тимчасових споруд відповідність намірів щодо місця розташування тимчасової споруди комплексній схемі розміщення тимчасових споруд (у разі її наявності), будівельним нормам визначає відповідний орган з питань містобудування та архітектури, який утворено у складі виконавчого органу відповідної сільської, селищної, міської ради, районної державної адміністрації, протягом десяти робочих днів з дня подання зазначеної заяви.

Враховуючи викладене, керуючись статтями 7 і 14 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», статтею 48 Закону України «Про захист економічної конкуренції», пунктами 3 і 11 Положення про територіальне відділення Антимонопольного комітету України, затвердженого розпорядженням Антимонопольного комітету від 23.02.2001 № 32-р, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 30.03.2001 за № 291/5482 (зі змінами), пунктами 29, 32 Правил розгляду заяв і справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції (Правила розгляду справ), затверджених розпорядженням Антимонопольного комітету від 19.09.1994 № 5, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 06.05.1994 за № 90/299 (у редакції розпорядження Антимонопольного комітету України від 29.06.1998 № 169-р) (зі змінами), адміністративна колегія Харківського обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України

ПОСТАНОВИЛА:

1. Визнати, що Ізюмська міська рада (ідентифікаційний код – 26201641), затвердивши рішенням XXXII сесії Ізюмської міської ради VI скликання від 30.08.2012 № 1324 «Порядок розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності в місті Ізюм», окремі пункти якого

можуть негативно вплинути на умови конкуренції суб'єктів господарювання, що здійснюють чи мають намір здійснювати діяльність з реалізації товарів, надання послуг і виконання робіт у тимчасових спорудах на території, підпорядкованій Ізюмській міській раді, вчинила порушення законодавства про захист економічної конкуренції, передбачене частиною першою статті 15, пунктом 3 статті 50 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді антиконкурентних дій органу місцевого самоврядування, а саме дії, які можуть призвести до спотворення конкуренції на ринку реалізації товарів, надання послуг і виконання робіт у тимчасових спорудах на території, підпорядкованій Ізюмській міській раді Харківської області.

2. Зобов'язати Ізюмську міську раду (ідентифікаційний код – 26201641) припинити порушення законодавства про захист економічної конкуренції, наведене в пункті 1 резолютивної частини цього рішення, шляхом приведення у відповідність до вимог законодавства про захист економічної конкуренції «Порядку розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності в місті Ізюм», затвердженого рішенням XXXII сесії Ізюмської міської ради VI скликання від 30.08.2012 № 1324, про що письмово повідомити територіальне відділення в 3-місячний строк з дня отримання рішення адміністративної колегії територіального відділення.

Відповідно до частини першої статті 60 Закону України «Про захист економічної конкуренції» рішення органів Антимонопольного комітету України у двомісячний строк з дня одержання може бути оскаржене до господарського суду.

Голова колегії

Гейда І.О.

Члени колегії:

Трегубець Н.О.

Приймак Є.Б.

Аврамова С.П.

Печенізька А.С.

Тевелєва Ю.В.

