

**Решение и предписание Комиссии Тверского УФАС России по делу №04-6/31-2010
в отношении Администрации г. Твери о нарушении части 1 статьи 15 Федерального
закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»**

**РЕШЕНИЕ
по делу № 04-6/31-2010**

Принято и объявлена резолютивная часть

16 ноября 2010 года

Решение изготовлено в полном объеме

30 ноября 2010 года г.Тверь

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Тверской области (далее - Комиссия) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель – Демина И.С., руководитель управления;

Члены Комиссии:

– Посохова Л.В., заместитель руководителя управления;

- Красюкова Л. К., начальник отдела контроля органов власти;

- Киртоакэ И.В., главный специалист - эксперт отдела контроля органов власти.

в присутствии представителей:

- ПСП «Солидарность» <...>;

- Администрации г.Твери: <...>,

рассмотрев дело № 04-6/31-2008 по признакам нарушения Администрацией г. Твери (170100, г.Тверь, ул.Советская, 11) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее Закон о конкуренции),

установила:

Настоящее дело возбуждено по заявлению Профессионального союза предпринимателей г.Твери «Солидарность» (далее - ПСП «Солидарность»).

ПСП «Солидарность» полагает, что постановление Главы администрации города Твери от 27.04.2009 N 1226 (редакция от 19.07.2010) "Об упорядочении мелкорозничной сети на территории города Твери" нарушает антимонопольное законодательство в части:

- введения нормы о ежегодном оформлении паспортов объектов мелкорозничной сети (пункт 3 Приложения № 1 к Постановлению № 1226), которыми устанавливаются необоснованные требования к оформлению объектов;

- отмены пункта, приостанавливающего вывод объектов мелкорозничной торговли (пункт 1.1 Постановления № 1618);

- установления оснований вывода нестационарных объектов мелкорозничной сети с территории города в пункте 13 Приложения № 2;

- установления процедуры заключения договоров аренды земельных участков при размещении объектов мелкорозничной торговли, создающей невозможность их заключения: в одной части нормативного акта установлена первичность включения в Реестр объектов мелкорозничной сети (далее – Реестр), а в другой части – первичность заключения договора аренды.

В обоснование своей позиции ПСП «Солидарность» ссылается на отказ Комитета по управлению имуществом Тверской области (далее – Комитет) заключить договоры аренды земельных участков под киосками <...>, которые не включены в Реестр.

Представлены: решение Арбитражного суда Тверской области (далее - Суд) по делу № А66-15210/2009 по иску Комитета об освобождении земельного участка под

киоском <...>, которым отказано в удовлетворении заявленных требований ввиду несоблюдения Администрацией г.Твери процедуры уведомления о расторжении договоров аренды земельного участка, и решение Суда по делу № А66-14980/2009 по иску Комитета об освобождении земельного участка под киоском <...>, которым заявленные требования удовлетворены в полном объеме.

По информации <...>, Судом рассмотрен иск Комитета об освобождении земельного участка под ее киоском, в результате чего Комитету отказано в удовлетворении заявленных требований.

По мнению Администрации г.Твери, пункт 4.3 постановления № 1226 и пункты 4, 11, 12 Порядка размещения и вывода нестационарных объектов мелкорозничной сети на территории г.Твери (Приложение № 2 к Постановлению № 1226) (далее – Порядок, Приложение № 2) не устанавливают различные процедуры заключения договоров аренды земельных участков при размещении объектов мелкорозничной торговли, поскольку пункт 4.3 Постановления № 1226 применим по отношению к уже размещенным объектам мелкорозничной сети, а пункт 4 Порядка применим по отношению к вновь устанавливаемым объектам.

Согласно Кодексу благоустройства г.Твери, утвержденному решением Тверской городской Думы от 24.04.2001 N 56 (далее – Кодекс благоустройства), сооружения малых форм (павильоны, киоски) являются объектами внешнего благоустройства города. При этом, установка объектов и элементов внешнего благоустройства архитектурно-художественного оформления допускается только с разрешения управления архитектуры и градостроительства администрации города (пункт 12.4 Кодекса благоустройства).

Требования по размещению объектов мелкорозничной торговли установлены постановлением Администрации Тверской области от 26.11.2008 № 430-па «О правилах в сфере коммунального хозяйства, надлежащего содержания объектов и производства работ на территории Тверской области» (далее – Постановление № 430-па), которым предъявляются требования по месту размещения и виду его покрытия, наличию осветительного оборудования, паспорта временного объекта и прочее.

Из Реестра (Дислокации) не исключались объекты, на которые не оформлялись паспорта временных объектов. Постановление № 1226 не содержит нормы о выводе объекта, не соответствующего архитектурно-художественным требованиям с территории города (района) (пункт 13 Порядка). Обеспеченность г.Твери объектами торговли выше, чем в большинстве регионов России.

Кроме того, постановлением Администрации г.Твери от 03.11.2010 № 2371 признано утратившим силу Постановление № 1226, послужившее основанием для возбуждения настоящего дела.

Рассмотрев представленные материалы, выслушав доводы, пояснения и возражения лиц, участвующих в деле, Комиссия установила следующее.

1. Создание условий для обеспечения населения услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания отнесено Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее – Закон № 131-ФЗ) к предметам ведения местного самоуправления (пункт 15 части 1 статьи 16).

Вопросы установления места осуществления торговли теми или иными видами товаров находятся в ведении исполнительных органов местного самоуправления согласно постановлению Правительства РФ от 19.01.1998 № 55 и Указу Президента РФ от 29.01.1992 № 65 "О свободе торговли".

Определение порядка размещения объектов мелкорозничной сети (нестационарных торговых объектов) в соответствии с Уставом города, принятым

решением Тверской городской Думы от 23.06.2005 N 68, и Кодексом благоустройства, находится в ведении органов исполнительной власти г.Твери. В соответствии с пунктом 2.3 Кодекса благоустройства сооружения малых форм (павильоны, киоски и т.п.) отнесены к объектам внешнего благоустройства города. В соответствии с пунктом 25 части 1 статьи 16 Закона № 131-ФЗ организация благоустройства и озеленения территории городского округа относится к вопросам местного значения городского округа.

В соответствии с пунктом 4.3 Постановления № 1226 Управление потребительского рынка администрации города обязано направлять сводный Реестр объектов мелкорозничной сети в Комитет после его согласования с департаментами управления имуществом и земельными ресурсами, архитектуры и строительства администрации города и утверждения заместителем Главы администрации города, курирующим потребительский рынок, для оформления договоров аренды на земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена.

Вместе с тем, в соответствии с пунктом 4 Порядка, размещение нестационарных объектов мелкорозничной сети (киосков и павильонов) допускается только после заключения договора аренды на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности. Основанием для заключения договора аренды земельного участка является выписка из протокола решения комиссии по размещению объектов мелкорозничной сети, действующей при администрации г.Твери (пункт 11 Порядка). Информация об объекте вносится в Реестр объектов мелкорозничной сети после получения договора аренды земли и фактического размещения киоска или павильона (пункт 12 Порядка).

Таким образом, пункт 4.3 Постановления № 1226 и пункты 4, 11, 12 Порядка предусматривают различную взаимоисключающую процедуру заключения договоров аренды земельных участков при размещении киоска или павильона (в первом случае первично включение в Реестр, а затем заключение договора аренды, а во втором случае – первично заключение договора аренды, а затем включение в Реестр).

Утверждение Администрации г.Твери о применении пункта 4.3 Постановления № 1226 к уже размещенным объектам, а пунктов 4, 12 Порядка к вновь устанавливаемым несостоятельно, поскольку Постановление № 1226 не разделяет объекты мелкорозничной сети на вновь устанавливаемые либо уже размещенные, размещение которых (заключение договоров аренды земельных участков) должно осуществляться по различным правилам (в одном случае – в соответствии с пунктом 4.3 Постановления № 1226, а в другом – в соответствии с пунктами 4, 11, 12 Порядка).

Таким образом, Администрация г.Твери установила Постановлением № 1226 процедуру заключения договоров аренды земельных участков при размещении объектов мелкорозничной торговли (пункт 4.3 Постановления № 1226 и пункты 4, 11, 12 Порядка), которая создает препятствия осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами и может привести к недопущению, ограничению устранению конкуренции на рынке розничной торговли, что является нарушением части 1 статьи 15 Закона о конкуренции

2. Норма о ежегодном оформлении паспортов объектов мелкорозничной сети не была впервые введена Постановлением № 1618, а содержалась и ранее в пункте 3 Основных направлений упорядочения мелкорозничной сети, утвержденных Постановлением N 1226, согласно которому необходимо ежегодно оформлять паспорта отделки фасадов зданий (сооружений) и благоустройства прилегающей территории.

Вместе с тем, в соответствии с пунктом 10.2 утвержденных Постановлением № 430-па Правил право на установку временного объекта возникает после вступления в силу акта уполномоченного органа о выделении земельного участка для размещения временного объекта и оформления в установленном порядке паспорта временного объекта.

В соответствии с абзацем 7 пункта 13 Порядка, вывод объектов мелкорозничной сети осуществляется на основании решения соответствующей комиссии, в т.ч. и в случаях неисполнения предписания администрации города (района) о проведении реконструкции, благоустройства прилегающей территории, и если не выполнены задания согласно паспорту объектов мелкорозничной торговли.

Согласно пункту 2 Основных направлений все стационарные объекты мелкорозничной сети (мини-рынки, торговые ряды, киоски, павильоны) должны соответствовать санитарным нормам и утвержденным архитектурно-художественным требованиям. При этом, пунктом 6 Постановления № 1226 (как в редакции от 14.09.2009, так и в редакции Постановления № 1618) предусмотрена разработка и установление единых архитектурно-художественных требований (поскольку законодательная база для трактовки этого понятия отсутствует).

Однако, конкретные требования, в т.ч. архитектурно-художественные (эстетические), предъявляемые к объектам мелкорозничной торговли, на основании которых может быть выдано предписание о реконструкции, благоустройстве прилегающей территории, а также форма паспорта временного объекта, требования по его оформлению (неисполнение которых может повлечь вывод объекта мелкорозничной торговли с территории города), органами местного самоуправления г.Твери не определены.

Таким образом, Администрация г.Твери установила Постановлением № 1226 возможность вывода объектов мелкорозничной торговли в случаях неисполнения предписания администрации города (района) о проведении реконструкции, благоустройства прилегающей территории, невыполнения задания согласно паспорту объектов мелкорозничной торговли (абзац 7 пункта 13 Порядка) без установления порядка получения паспорта, правил действия такого паспорта, конкретных требований (архитектурно-художественных, эстетических и т.п.), предъявляемых к объектам мелкорозничной торговли, что может создать препятствия при осуществлении деятельности хозяйствующими субъектами и привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на рынке розничной торговли, что является нарушением части 1 статьи 15 Закона о конкуренции.

В соответствии с частью 1 статьи 15 Закона о конкуренции органам местного самоуправления, запрещается совершать действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов, в частности запрещаются необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в т.ч. путем установления не предусмотренных законодательством РФ требований к товарам или к хозяйствующим субъектам.

3. В связи с необходимостью приведения муниципальных правовых актов в соответствие с Федеральным законом от 28.12.2009 № 381-ФЗ "Об основах государственного регулирования торговой деятельности в РФ", постановлением Правительства РФ от 24.09.2010 № 754 «Об утверждении правил установления нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов», постановлением Правительства РФ от 29.09.2010 № 772 «Об утверждении правил включения нестационарных торговых объектов, расположенных на земельных участках, в зданиях, строениях и сооружениях, находящихся в

государственной собственности, в схему размещения нестационарных торговых объектов», постановлением Администрации Тверской области от 28.09.2010 № 458-па «О порядке разработки и утверждения органами местного самоуправления муниципальных образований Тверской области схем размещения нестационарных торговых объектов», Постановлением Администрации г.Твери от 03.11.2010 № 2371 «О признании утратившим силу постановления Главы администрации г.Твери от 27.04.2009 № 1226 «Об упорядочении мелкорозничной сети на территории г.Твери» признано утратившим силу Постановление № 1226, послужившее основанием для возбуждения настоящего дела.

В соответствии с пунктом 3 статьи 10 Федерального закона от 28.12.2009 № 381-ФЗ Схема разрабатывается и утверждается органом местного самоуправления, определенным в соответствии с уставом муниципального образования, в порядке, установленном уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации. При этом утверждение Схемы, 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 Схемы (пункт 6 статьи 10).

В настоящее время Администрацией г.Твери проводится работа по разработке и утверждению Схемы.

4. Несмотря на отмену Постановления № 1226, оформление в установленном порядке паспорта временного объекта является обязательным в соответствии с пунктом 10.2 утвержденных Постановлением № 430-па Правил.

Администрация г.Твери письмом от 08.10.2010 № 19/1676и представила проект постановления «Об утверждении архитектурно-художественных требований к объектам мелкорозничной сети в г.Твери» (далее - Проект), приложением № 1 к которым является Паспорт объекта мелкорозничной сети.

Однако, Проектом не предусмотрена процедура получения такого паспорта (кем выдается, заявительно или по результатам согласования проекта объекта), не установлено четких, конкретных требований к объектам мелкорозничной торговли, и содержатся расплывчатые требования типа:

- расположение окон и витрин, их габариты, характер устройства и внешний вид должны соответствовать архитектурному и цветовому решению, архитектуре окружающей застройки (пункт 3.1.2);

- размещение и внешний вид элементов озеленения должны способствовать эстетической привлекательности фасада, обеспечивать комплексное решение его оформления (пункт 3.1.16) и т.п.

В соответствии с пунктом «г» части 3 статьи 23 Закона о конкуренции антимонопольный орган вправе выдавать органам местного самоуправления обязательные для исполнения предписания как об устранении нарушений, так и о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.

На основании изложенного и руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, частью 1 статьи 49, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать Администрацию г.Твери нарушившей часть 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в части установления постановлением Главы администрации города Твери от 27.04.2009 N 1226 (редакция от 19.07.2010) "Об упорядочении мелкорозничной сети на территории города Твери" (пункт 4.3 Постановления и пункты 4, 11, 12 Приложения № 2) взаимоисключающей процедуры заключения договоров аренды земельных участков при размещении объектов мелкорозничной торговли, создающей

препятствия размещению таких объектов вследствие невозможности ее выполнения.

2. Признать Администрацию г.Твери нарушившей часть 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в части установления постановлением Главы администрации города Твери от 27.04.2009 N 1226 (редакция от 19.07.2010) "Об упорядочении мелкорозничной сети на территории города Твери" возможности вывода объектов мелкорозничной сети в связи с неисполнением предписания администрации города (района) о проведении реконструкции, благоустройства прилегающей территории и невыполнением задания согласно паспорту объектов мелкорозничной торговли (абзац 7 пункта 13 Приложения № 2) без определения порядка получения и правил действия паспорта объекта мелкорозничной торговли, конкретных требований (архитектурно-художественных, эстетических и т.п.) к таким объектам, что препятствует заключению с Комитетом по управлению имуществом Тверской области договоров аренды земельных участков под объектами мелкорозничной торговли и ведет к выводу таких объектов с территории г.Твери.

3. Выдать Администрации г.Твери предписание о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.

Председатель Комиссии: И.С.Демина

Члены Комиссии: Л.В.Посохова

Л.К.Красюкова

И.В.Киртоакэ

ПРЕДПИСАНИЕ
по делу № 04-6/31-2010

30 ноября 2010 года г.Тверь

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Тверской области (далее Комиссия) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель – Демина И.С., руководитель управления;

Члены Комиссии:

– Посохова Л.В., заместитель руководителя управления;

- Красюкова Л. К., начальник отдела контроля органов власти;

- Киртоакэ И.В., главный специалист - эксперт отдела контроля органов власти, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частью 4 статьи 41, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ "О защите конкуренции", на основании своего решения от 30.11.2010 по делу № 04-6/31-2010 о нарушении Администрацией г.Твери части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

Администрацией г.Твери в срок до 31 января 2011 совершить действия, направленные на обеспечение конкуренции на рынке розничной торговли, а именно:

- установить порядок получения и единые правила действия паспорта объекта мелкорозничной торговли;
- установить единые конкретизированные требования по архитектурно-художественному, эстетическому оформлению объектов мелкорозничной торговли;
- не выдавать предписания о проведении реконструкции, благоустройства прилегающей территории и задания согласно паспорту объектов мелкорозничной торговли до установления порядка получения и единых правил действия такого паспорта, а также единых конкретизированных требований по архитектурно-художественному, эстетическому оформлению объектов мелкорозничной торговли. О выполнении настоящего Предписания сообщить в антимонопольный орган не позднее пяти дней со дня его выполнения.

Председатель Комиссии: И.С.Демина

Члены Комиссии: Л.В.Посохова

Л.К.Красюкова

И.В.Киртоакэ

Предписание может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его выдачи.

Примечание.

В соответствии с частью 5 статьи 51 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» срок исполнения предписания по делу о нарушении антимонопольного законодательства может быть продлен комиссией по мотивированному ходатайству ответчика в случае, если указанные в ходатайстве причины будут признаны уважительными. Ходатайство о продлении срока исполнения предписания направляется в антимонопольный орган не позднее чем за 20 рабочих дней до истечения срока его исполнения.

За невыполнение в установленный срок законного предписания антимонопольного органа статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность. Привлечение к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации, не освобождает от обязанности исполнить предписание антимонопольного органа.