

РЕШЕНИЕ

г. Липецк

Резолютивная часть решения объявлена 07 июля 2015 г.

Решение в полном объеме изготовлено 17 июля 2015 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Липецкой области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель Комиссии:

А.А. Сешенов — руководитель Управления Федеральной антимонопольной службы по Липецкой области;

Члены комиссии:

Л.А. Черкашина – заместитель руководителя - начальник отдела антимонопольного контроля на товарных и финансовых рынках Управления Федеральной антимонопольной службы по Липецкой области»;

Т.В. Беккер - заместитель начальника отдела антимонопольного контроля на товарных и финансовых рынках Управления Федеральной антимонопольной службы по Липецкой области»;

О.А. Веретенникова - государственный инспектор отдела антимонопольного контроля на товарных и финансовых рынках Управления Федеральной антимонопольной службы по Липецкой области»,

рассмотрев дело № 72 по признакам нарушения Администрацией города Ельца Липецкой области ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в необоснованном отказе Администрации города Ельца Липецкой области в согласовании проведения муниципальной специализированной ярмарки по адресу: Липецкая область, г. Елец, ул. Радиотехническая, 6а, в присутствии представителей:

от заявителя – представитель ИП <...> - <...> (доверенность от 20.05.2015 № 24/1);

от ответчика – представители Администрации города Ельца Липецкой области - <...> (доверенность от 19.01.2015 № 80/01-15), <...> (доверенность от 26.06.2015 № 1554/01-14);

от заинтересованных лиц – не явились, уведомлены надлежащим образом,

УСТАНОВИЛА:

30.04.2015 в адрес Липецкого УФАС России поступило обращение Индивидуального предпринимателя <...> от 30.04.2015 № 56 (Вх.№ 1948) о нарушении Администрацией города Ельца Липецкой области ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ "О защите конкуренции", выразившегося в необоснованном отказе Администрации города Ельца Липецкой области в согласовании проведения муниципальной специализированной ярмарки по адресу: Липецкая область, г. Елец, ул. Радиотехническая, 6а, что привело к ограничению конкуренции.

Приказом Управления Федеральной антимонопольной службы по Липецкой области от 19.05.2015 № 142 было возбуждено дело № 72 по признакам нарушения Администрацией города Ельца Липецкой области ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

В ходе рассмотрения дела от Администрации города Ельца Липецкой области поступили дополнительные пояснения по делу следующего содержания.

Исходя из содержания п. 6 раздела 3 постановления Администрации Липецкой области от 30.09.2013 № 437 «Об утверждении Порядка организации ярмарок на территории Липецкой области и продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) на ярмарках» не допускается размещение площадки ярмарки в детских, оздоровительных и медицинских организациях и учреждениях, на территориях детских, спортивных площадок и розничных рынках.

В МБУК «Городской дворец культуры» функционируют многочисленные детские кружки и секции, то есть, на территории учреждения постоянно присутствуют дети, следовательно, МБУК «Городской дворец культуры» при таких обстоятельствах можно приравнять по статусу к детскому учреждению.

В соответствии со ст. 4 Федерального закона от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ» одной из целей государственной политики в интересах детей является защита детей от факторов, негативно влияющих на их физическое, интеллектуальное, психическое, духовное и нравственное развитие.

В письмах родителей детей, занимающихся в кружках и секциях, направленных в адрес директора МБУК «Городской дворец культуры» указано на безопасную для детей обстановку как внутри здания МБУК «Городской дворец культуры», так и на прилегающей к нему территории. Родители требуют защитить от негативных внешних факторов путем введения запрета на проведение ярмарок как внутри здания МБУК «Городской дворец культуры», так и на прилегающей к зданию территории.

В соответствии с приложением к письму Министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 03.03.2015 № ЕВ-3949/08 "О дальнейших мерах по развитию ярмарочной торговли" отказано в организации ярмарки может быть исключительно в случаях объективной невозможности размещения ярмарки в заявленном месте (обременение земельного участка, особые требования безопасности на данной территории и т.д.) (п. 3.5. рекомендаций).

Вопрос обучения детей в секциях, расположенных в МБУК «Городской дворец культуры», неразрывно связан с прилегающей территорией, через которую дети проходят в здание МБУК «Городской дворец культуры».

Поскольку подходы и подъезды к зданию МБУК «Городской дворец культуры» также блокируются участниками ярмарки, то это создает дополнительные трудности для детей (родителям невозможно подъехать к зданию и высадить детей из машин; приходится самим сопровождать детей на занятия, т.к. дети могут потеряться в толпе).

По повышенным причинам в случае проведения ярмарки на прилегающей территории создается угроза безопасности детей из-за большого скопления людей.

Статья 2 Правил благоустройства и содержания территории города Ельца, принятых решением Совета депутатов города Ельца от 24.12.2014 № 233, в соответствии с Методическими рекомендациями по разработке норм и правил по благоустройству территорий муниципальных образований, утвержденных приказом Министерства регионального развития РФ от 27.12.2011 № 613, определяет прилегающую территорию как территорию вокруг административных и иных зданий, строений и сооружений, частных домовладений, объектов торговли и производства, примыкающую к земельному участку, принадлежащему физическим и юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям на праве собственности или ином вещном праве.

Для многоэтажных жилых домов, жилищно-строительных кооперативов и ТСЖ, частных домовладений, садовых товариществ, учреждений социальной сферы (школы, дошкольные учреждения, учреждения культуры, здравоохранения, физкультуры и спорта) устанавливается прилегающая территория пределах 20 метров от границы земельного участка согласно правоустанавливающему документу (при отсутствии соседних землепользователей).

Прилегающая территория – это территориальное продолжение МБУК «Городской дворец культуры», ее использование должно происходить в соответствии с целевым назначением здания, т.е. для культурных мероприятий.

Из вышеназванного следует вывод, что на прилегающей к МБУК «Городской дворец культуры» территории не может проводиться мероприятие по торговле в виде ярмарки.

Изучив материалы дела о нарушении антимонопольного законодательства, выслушав доводы и возражения сторон по делу, Комиссией Управления Федеральной антимонопольной службы по Липецкой области было установлено следующее.

Согласно ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 28 декабря 2009 года N 381-ФЗ "Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации" (далее – «Федеральный закон № 381-ФЗ») настоящий Федеральный закон определяет основы государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации.

В соответствии с ч. 1 ст. 11 Федерального закона № 381-ФЗ ярмарки организуются органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями. Организация ярмарок и продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) на них осуществляется в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, на территориях которых такие ярмарки организуются.

Требования к организации продажи товаров (в том числе товаров, подлежащих продаже на ярмарках соответствующих типов и включению в соответствующий перечень) и выполнения работ, оказания услуг на ярмарках устанавливаются нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации с учетом требований, установленных [ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ](#) Российской Федерации о защите прав потребителей, [ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ](#) Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, [ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ](#) Российской Федерации о пожарной безопасности, [ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ](#) в области охраны окружающей среды, и других установленных федеральными законами требований (ч. 6 ст. 11 Федерального закона №381-ФЗ).

Постановлением Администрации Липецкой области от 30.09.2013 № 437 утвержден Порядок организации ярмарок на территории Липецкой области и продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) на ярмарках (далее – «Порядок»).

Согласно п. 1 Порядка, он регулирует порядок организации ярмарок исполнительными органами государственной власти области, органами местного самоуправления области, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями на территории области и требования к организации продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) на таких ярмарках.

Ярмарки подразделяются на следующие типы: муниципальные, областные, межрегиональные и международные. Участниками муниципальных ярмарок являются хозяйствующие субъекты, из которых не менее 50 процентов зарегистрированы на территории муниципального образования области в границах проведения ярмарки (п. 4 Порядка).

Согласно п. 29 Порядка муниципальные ярмарки на территории муниципального образования области организуются в соответствии с планом проведения муниципальных ярмарок в городском округе или муниципальном районе на текущий год, утвержденном органами местного самоуправления городского округа или муниципального района области.

Организаторами муниципальных ярмарок являются органы местного самоуправления области, юридические лица и индивидуальные предприниматели, зарегистрированные в установленном порядке на территории Российской Федерации. Юридические лица, индивидуальные предприниматели обязаны согласовать организацию муниципальной ярмарки с органом местного самоуправления области, в пределах территории которого планируется проведение муниципальной ярмарки. Результатом согласования проведения муниципальной ярмарки является включение муниципальной ярмарки в план проведения муниципальных ярмарок (п. 31 Порядка). Порядок не содержит оснований для отказа в согласовании проведения муниципальной ярмарки.

В рамках исполнения п. 31 Порядка ИП <...> письмом от 16.03.2015 № 31 обратился в Администрацию города Ельца Липецкой области с просьбой о включении в план проведения муниципальных ярмарок на 2015 год, муниципальные специализированные ярмарки, планируемые к проведению ИП <...> по адресу: Липецкая область, г. Елец, ул. Радиотехническая, 6а (МБУК «Городской дворец культуры» и прилегающая к нему территория), с приложением плана мероприятий по организации ярмарки.

Однако, рассмотрев направленное ИП <...> обращение, Администрация города Ельца Липецкой области отказала в согласовании проведения муниципальной ярмарки, в связи с признанием проведения указанной ярмарки нецелесообразным (письмо от 16.04.2015 № И894).

В соответствии с [чч. 1](#) и [4 ст. 7](#) Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон N 131-ФЗ) по вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты. Муниципальные правовые акты не должны противоречить [Конституции](#) Российской Федерации, федеральным конституционным законам, настоящему Федеральному [закону](#), другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

Таким образом, издаваемый органом местного самоуправления ненормативный правовой акт, затрагивающий права и законные интересы граждан и юридических лиц, должен быть мотивирован, содержать ссылки на законы. При этом реализация органами местного самоуправления названного полномочия не может ставиться в зависимость исключительно от усмотрения данных органов.

При таких обстоятельствах, правовые и законные основания для принятия необоснованного решения об отказе ИП <...> в согласовании проведения муниципальной специализированной ярмарки по адресу: Липецкая область, г. Елец, ул. Радиотехническая, 6а, у Администрации города Ельца Липецкой области отсутствовали. Кроме того, письмо Администрации города Ельца Липецкой области от 16.04.2015 № И 894 не содержит ссылки на законы, и ставится в зависимость исключительно от усмотрения Администрации.

Согласно ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» Федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг 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.

Согласно разъяснениям Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, данным в [п. 8](#) постановления от 30.06.2008 N 30 "О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного

законодательства", при рассмотрении дел, связанных с нарушением [части 1 статьи 15](#) Закона N 135-ФЗ, антимонопольный орган должен доказать, что оспариваемые акты органов власти, действия (бездействие) приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

В соответствии с п. 7 ст. 4 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» конкуренция - соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

Как следует из [п.17 ст. 4](#) Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» признаки ограничения конкуренции - сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке, отказ хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, от самостоятельных действий на товарном рынке, определение общих условий обращения товара на товарном рынке соглашением между хозяйствующими субъектами или в соответствии с обязательными для исполнения ими указаниями иного лица либо в результате согласования хозяйствующими субъектами, не входящими в одну группу лиц, своих действий на товарном рынке, а также иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке.

Согласно ч. 1 ст. 8 Конституции Российской Федерации, в Российской Федерации гарантируются свобода экономической деятельности.

В соответствии с ч. 1 ст. 34 Конституции Российской Федерации, каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

Бездействия Администрация города Ельца Липецкой области, выразившиеся в принятии необоснованного решения об отказе ИП <...> в согласовании проведения муниципальной специализированной ярмарки, привели к нарушению прав и законные интересы не только заявителя, но и лиц, желающих осуществлять предпринимательскую деятельность на ярмарке, а также к отказу хозяйствующих субъектов от самостоятельных действий на данном товарном рынке.

Таким образом, анализ представленных документов и норм действующего законодательства, позволяет сделать вывод, что Администрация города Ельца Липецкой области нарушила ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Кроме того, Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Липецкой области соглашается с позицией Администрации города Ельца Липецкой области относительно того, что в помещении МБУК «Городской дворец культуры», расположенном по адресу: Липецкая область, г. Елец, ул. Радиотехническая, 6А и на ее прилегающей территории, не допускается

размещать ярмарки (п. 6 раздела 3 постановления Администрации Липецкой области от 30.09.2013 № 437 «Об утверждении Порядка организации ярмарок на территории Липецкой области и продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) на ярмарках»), в связи с тем, что указанные территории приравняются к статусу детского учреждения.

Как было указано представителем МБУК «Городской дворец культуры» и не опровергалось заявителем, в городском дворце культуры на основании договоров о передаче муниципального имущества в безвозмездное пользование размещены филиалы МБОУ ДОД «Детская школа искусств № 3», МБУК «Централизованная библиотечная система города Ельца», 2 спортивных отделения гиревого спорта и тяжелой атлетики и борьбы дзюдо, школы Олимпийского резерва «Спартак», с численностью обучающихся и воспитанников 410 человек и секция ашихара-каратэ спортивно-патриотического клуба «Кристалл». Кроме того, само учреждение оказывает услуги по организации культурно-досуговых мероприятий для населения всех возрастных и социальных категорий, в которых принимают участие около 1 250 детей.

Кроме того, в материалах дела имеется письмо Комитета потребительского рынка Администрации города Ельца Липецкой области от 16.05.2013 № 107/12, в котором также указано, что проведение ярмарок в помещении МБУК «Городской дворец культуры» противоречит требованиям действующего законодательства. Также, в деле имеются жалобы родителей детей, которые занимаются в кружках и секциях в помещениях Городского дворца культуры на то, что проведение ярмарок в помещении дворца культуры и на прилегающей территории негативно влияет на безопасную для детей обстановку, из-за большого скопления людей.

Руководствуясь ст. 23, ч. 1 ст. 39, ч. 1-3 ст. 41, ст. 49 Закона о защите конкуренции, Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Липецкой области,

РЕШИЛА:

1. Признать в бездействиях Администрации города Ельца Липецкой области нарушение ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся в принятии необоснованного решения об отказе ИП <...> в согласовании проведения муниципальной специализированной ярмарки по адресу: Липецкая область, г. Елец, ул. Радиотехническая, 6а.
2. Выдать Администрации города Ельца Липецкой области предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства любым незапрещенным законным способом.

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия.

ПРЕДПИСАНИЕ № 72

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Липецкой области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель комиссии:

А.А. Сешенов — руководитель Управления Федеральной антимонопольной службы по Липецкой области;

Члены комиссии:

Л.А. Черкашина – заместитель руководителя - начальник отдела антимонопольного контроля на товарных и финансовых рынках Управления Федеральной антимонопольной службы по Липецкой области»;

Т.В. Беккер - заместитель начальника отдела антимонопольного контроля на товарных и финансовых рынках Управления Федеральной антимонопольной службы по Липецкой области»;

О.А. Веретенникова - государственный инспектор отдела антимонопольного контроля на товарных и финансовых рынках Управления Федеральной антимонопольной службы по Липецкой области»,

руководствуясь ст. 23, ч. 1 ст. 39, ч. 4 ст. 41, ст.50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» на основании своего решения от 17 июля 2015 года по делу № 72 о нарушении Администрацией города Ельца Липецкой области (399770, Липецкая область, г. Елец, ул. Октябрьская, д. 127) ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

Администрации города Ельца Липецкой области в срок до 31 августа 2015 года прекратить нарушение ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», совершить действия, направленные на обеспечение конкуренции, а именно, пересмотреть обращение ИП <...> от 16.03.2015 № 31 о включении в план проведения муниципальных ярмарок на 2015 год муниципальные специализированные ярмарки, планируемые к проведению ИП <...> по адресу: Липецкая область, г. Елец, ул. Радиотехническая, 6а (МБУК «Городской дворец культуры» и прилегающая к нему территория) и принять мотивированное решение по результатам рассмотрения обращения.

2. О выполнении настоящего предписания сообщить в антимонопольный орган не позднее пяти дней со дня его выполнения.

В соответствии с п. 1 ст. 52 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» Предписание может быть обжаловано в течение трёх месяцев со дня его выдачи.

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного предписания антимонопольного органа частью 2.6 статьи 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.