

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

Председатель Комиссии: Лучников Р.В. – руководитель управления;

Члены Комиссии: Ячменева О.И. – заместитель руководителя управления – начальник отдела контроля органов власти;

Лосевская Е.В. – главный государственный инспектор отдела контроля органов власти;

рассмотрев дело № 17-01-15-03/409 по признакам нарушения Волжской городской Думой Волгоградской области (404130, Волгоградская область, г. Волжский, пр. Ленина, д. 21) пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

с участием: представителя Волжской городской Думы Волгоградской области – Козак О.А. по доверенности № 6П от 25.07.2017, представителя администрации городского округа – город Волжский Волгоградской области – Вейт К.Э. по доверенности № 261-Д от 24.10.2017,

установила:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Волгоградской области (далее - Волгоградское УФАС России) поступило заявление ИП Первушиной С.Б., указывающее на несоответствие отдельных пунктов Положения о порядке размещения нестационарных торговых объектов на территории городского округа – город Волжский Волгоградской области» утвержденного решением Волжской городской Думы Волгоградской области от 26.12.2014 № 128-ВГД (далее – Положение) нормам статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В ходе рассмотрения заявления Первушиной С.Б. Волгоградским УФАС России установлено наличие в действиях Волжской городской Думы Волгоградской области (далее - Дума) признаков нарушения пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившихся в принятии Положения, абзац 2 пункта 2.2 которого возлагает на заявителей, получивших право на размещение объекта, подготовку паспорта нестационарного торгового объекта; пункт 2.4 Приложения № 2 к Положению обязывает заявителей, получивших право на размещение объекта, выполнить прилегающее благоустройство нестационарных торговых объектов тротуарной плиткой с установкой малых архитектурных форм, указанных в паспорте нестационарного торгового объекта; пункт 2.4.7 Приложения № 4 к Положению обязывает заявителей, получивших право на размещение объекта, производить уборку территории, прилегающей к нестационарному торговому объекту по периметру объекта на расстоянии 10 метров.

Думе выдано предупреждение от 14.04.2017 № 03-14/2215 о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции путем приведения в соответствие с требованиями пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, абзаца 2 пункта 2.2 Положения, пункта 2.4 приложения № 2 к Положению, пункта 2.4.7 приложения № 4 к Положению, путем исключения пункта 2.4 из приложения № 2 к Положению, пункта 2.4.7 из приложения № 4 к

Положению, и абзаца 2 пункта 2.2 Положения требования подготовки паспорта нестационарного торгового объекта от заявителей, получивших право на размещение объекта (далее - Предупреждение). Срок выполнения настоящего предупреждения до 20.06.2017.

Дума письмом от 19.06.2017 № 580П сообщила о не согласии с Предупреждением и не исполнила его в срок.

Закон о защите конкуренции в ч. 8 ст. 39.1 предусматривает, что в случае невыполнения предупреждения в установленный срок при наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства антимонопольный орган обязан принять решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства в срок, не превышающий десяти рабочих дней со дня истечения срока, установленного для выполнения предупреждения.

Приказом от 03.07.2017 № 103 возбуждено дело № 17-01-15-03/409 по признакам нарушения Думой пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

К участию в рассмотрении дела привлечен: в качестве заявителя ИП Первушина С.Б.; в качестве заинтересованного лица привлечена администрации городского округа – город Волжский Волгоградской области (далее - Администрация).

Согласно Приложению № 4 к Положению утверждена Типовая форма договора о размещении нестационарного торгового объекта на территории городского округа – город Волжский Волгоградской области (далее – Типовая форма договора).

Так, согласно пункту 2.4.7 Типовой формы договора заявитель (предприниматель) обязан: производить уборку территории, прилегающей к нестационарному торговому объекту. Прилегающая территория определяется по периметру объекта на расстоянии 10 метров.

Таким образом, ответственность за содержание прилегающей территории возлагается на владельцев нестационарного торгового объекта.

Согласно Приложению № 2 к Положению установлены Требования, предъявляемые к обустройству нестационарных торговых объектов. Так, согласно пункту 2.4. Требованиям, «Прилегающее благоустройство нестационарных торговых объектов должно быть выполнено тротуарной плиткой с установкой малых архитектурных форм, указанных в паспорте нестационарного торгового объекта».

В пункте 3 Показатели Приложения № 1 к Положению поименованы малые архитектурные формы: вазоны, цветочницы, скамейки.

Таким образом, на хозяйствующих субъектов возложена обязанность по обеспечению содержания прилегающей территории и созданию на нем объектов благоустройства.

Думой представлены объяснения, по делу от 27.07.2017 исх. № 756П, в которых указано, что пункт 2.4 Приложения № 2 к Положению направлен на решение вопросов местного значения городского округа в сфере благоустройства,

установленных ст. 16 Закона о местном самоуправлении. Кроме того, указанный пункт регулирует вопрос создания благоприятных условий для обеспечения жителей муниципального образования услугами торговли, что также является вопросом местного значения. Пункт 2.4.7 Приложения № 4 к Положению представляет собой часть Типового договора и не ограничивает свободу хозяйствующих субъектов. Полагают, что названные пункты Положения не противоречат действующему законодательству, не нарушают прав хозяйствующих субъектов, не являются препятствием для заключения договора о размещении нестационарного торгового объекта и не могут рассматриваться как нарушение Закона о защите конкуренции.

Перед окончанием рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства в соответствии со ст. 48.1 Закона о защите конкуренции Комиссией было принято заключение об обстоятельствах дела № 03-7/6417 от 10.10.2017 (далее - Заключение), которое получено лицами участвующими в деле.

Администрацией в материалы дела представлены письменные пояснения на Заключение (исх. № 01-20/9188 от 24.10.2017).

Представители Думы и Администрации не согласны с выводами сделанными в Заключении о наличии в действиях Волжской городской Думы Волгоградской области по утверждению пункта 2.4 Приложения № 2 к Положению и пункта 2.4.7 Приложения № 4 к Положению признаков ограничения конкуренции на рынке услуг по предоставлению прав на размещение нестационарных торговых объектов на территории городского округа – г. Волжский, настаивают на том, что указанные пункты Положения не противоречат действующему законодательству, и не являются препятствием для хозяйствующих субъектов для заключения договора о размещении нестационарного торгового объекта и не возлагают на хозяйствующих субъектов дополнительных обязанностей.

Исследовав имеющиеся сведения и документы в материалах дела, заслушав и исследовав доводы лиц, участвующих в рассмотрении дела, Комиссия пришла к следующим выводам.

В соответствии с ч. 5.1 ст. 45 Закона о защите конкуренции при рассмотрении настоящего дела Волгоградским УФАС России проведен анализ состояния конкуренции на рынке услуг по предоставлению прав на размещение нестационарных торговых объектов на территории городского округа – г. Волжский в объеме, необходимом для принятия решения о наличии или об отсутствии нарушения антимонопольного законодательства и установлено следующее.

Обзор № 229 от 02.10.2017 состояния конкуренции на рынке услуг по предоставлению прав на размещение нестационарных торговых объектов на территории городского округа – г. Волжский (далее - Обзор) подготовлен в соответствии с п. 10.7 Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, утвержденного приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220 «Об утверждении Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке» (далее – Порядок) в объеме, необходимом для принятия решения по делу № 17-01-15-03/409.

Согласно пункту 2 Обзора временной интервал исследования товарного

рынка определен с 26.12.2014 – даты утверждения Положения до 01.10.2017.

Исследуемый рынок определен как рынок услуг по предоставлению прав на размещение нестационарных торговых объектов на территории городского округа – г. Волжский Волгоградской области (пункт 3 Обзора).

Из пункта 4 Обзора следует, что географические границы рынка услуг по предоставлению прав на размещение нестационарных торговых объектов на территории городского округа – г. Волжский определены как городской округ – г. Волжский Волгоградской области.

В пункте 5 Обзора Управлением проведена оценка изменения (возможного изменения) состояния конкуренции на товарном рынке вследствие принятия акта и (или) осуществления действий (бездействия).

На основании пунктов 15, 25 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон о местном самоуправлении) к вопросам местного значения городского округа относятся: создание условий для обеспечения жителей городского округа услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания; утверждение правил благоустройства территории городского округа, устанавливающих, в том числе, требования по содержанию зданий (включая жилые дома), сооружений и земельных участков, на которых они расположены, к внешнему виду фасадов и ограждений соответствующих зданий и сооружений, перечень работ по благоустройству и периодичность их выполнения; установление порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий; организация благоустройства территории городского округа (включая освещение улиц, озеленение территории, установку указателей с наименованиями улиц и номерами домов, размещение и содержание малых архитектурных форм), а также использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах городского округа.

В силу части 2 статьи 8 Федерального закона от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон о торговле) хозяйствующие субъекты, осуществляющие торговую деятельность, при организации торговой деятельности и ее осуществлении, за исключением установленных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами случаев, самостоятельно определяют вид торговли, форму торговли, способ торговли, специализацию торговли, тип торгового объекта, используемого для осуществления торговой деятельности (стационарный торговый объект и (или) нестационарный торговый объект), основания использования имущества при осуществлении торговой деятельности, порядок и условия осуществления торговой деятельности (ассортимент продаваемых товаров, режим работы, приемы и способы, с помощью которых осуществляется продажа товаров, количество, типы, модели технологического оборудования, инвентаря, используемых при осуществлении торговой деятельности, способы доведения до покупателей информации о продавце, о предлагаемых для продажи товарах, об оказываемых услугах), цены на продаваемые товары, форму распространения рекламы в торговом объекте и в его витринах, а также иные порядок и условия осуществления торговой

деятельности.

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 15 Закона 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, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам.

Размещение нестационарного торгового объекта осуществляется на основании договора о размещении нестационарного торгового объекта на платной основе (п. 1.4 Положения).

Типовая форма договора утверждена приложением № 4 к Положению.

В соответствии с абзацем 2 пункта 2.2 Положения заявитель, получивший право на размещение объекта обязан подготовить паспорт нестационарного торгового объекта (далее – паспорт <...> оформляется в целях установки такого объекта в месте, определенном Схемой, заявителем, получившим право на размещение объекта. Паспорт представляет собой описание объекта с приложением к нему схемы планировочной организации земельного участка, плана фасадов и разрезов, фотомакета или визуализации в цвете внешнего вида киоска, павильона, торговой галереи.

Согласно пункту 2.4 Приложения №2 к Положению прилегающее благоустройство нестационарных торговых объектов должно быть выполнено тротуарной плиткой с установкой малых архитектурных форм, указанных в паспорте нестационарного торгового объекта.

Согласно пункту 2.4.7. Приложения № 4 к Положению производить уборку территории, прилегающей к нестационарному торговому объекту. Прилегающая территория определяется по периметру нестационарного торгового объекта на расстоянии 10 метров.

Таким образом, Положение определяет основные задачи и принципы размещения нестационарных торговых объектов (существующих и планируемых к размещению), их внешний вид и прилегающей территории, а также требования к их содержанию, а в случае несоблюдения условий Положения, договор о предоставлении права на размещение нестационарного торгового объекта может быть расторгнут по требованию Администрации.

Следовательно, данным Положением на хозяйствующих субъектов возложена обязанность по обеспечению содержания прилегающей территории и созданию на ней объектов благоустройства – бремя содержания имущества (территории), в отношении которого у них отсутствуют какие-либо права.

Орган местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеет, пользуется и распоряжается муниципальным имуществом в соответствии с Конституцией Российской Федерации,

федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления (статья 51 Закона о местном самоуправлении).

Пунктом 2 статьи 18 Закона о местном самоуправлении определено, что финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов.

Выполнение работ по содержанию прилегающей территории, т.е. территории, в отношении которой у хозяйствующих субъектов отсутствуют какие-либо права, на таких лиц федеральным законодательством не возлагается.

Указанные действия Волжской городской Думы Волгоградской области по утверждению пункта 2.4 Приложения № 2 к Положению и пункта 2.4.7 Приложения № 4 к Положению могут привести к неодолимости несения хозяйствующими субъектами дополнительных временных и финансовых затрат связанных с согласованием Паспорта объекта, внешнего вида нестационарного торгового объекта, необходимостью производить благоустройство объектов тротуарной плиткой с установкой малых архитектурных форм и уборку территории, прилегающей к объекту, а также необходимостью направления дополнительных обращений в орган местного самоуправления.

Возложение на хозяйствующих субъектов вышеперечисленных дополнительных обязанностей по содержанию прилегающей территории влечет дополнительные материальные затраты и создает им необоснованные административные и экономические барьеры для входа на данный рынок.

Согласно пункту 5.2.1 Типового договора (Приложение № 4 к Положению) одним из оснований расторжения договора является невыполнение хозяйствующим субъектом (стороной по договору) обязанностей, указанных в пункте 2.4 указанного договора, пункт 2.4.1 которого обязывает хозяйствующего субъекта обеспечить размещение нестационарного торгового объекта и его готовность к использованию в соответствии с паспортом нестационарного торгового объекта и ситуационным планом в 60-дневный срок со дня подписания договора.

Таким образом, возложение на хозяйствующих субъектов ответственности за содержание прилегающей территории и обязанности по установке объектов благоустройства на прилегающей территории могут повлечь необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных действующим гражданским законодательством требований к хозяйствующим субъектам, а также привести к расторжению договора на размещение нестационарного торгового объекта.

При рассмотрении дела № 17-01-15-03/409 Комиссией установлены следующие факты:

- ИП Нуриеву Р.З. управлением архитектуры и градостроительства Администрации письмом от 07.06.2017 (исх. № 12/1587) не согласован паспорт нестационарного торгового объекта, расположенного по адресу: ул. Энгельса, 35, г. Волжский, в том числе по основаниям: отсутствия

информации о малых архитектурных формах согласно паспорту нестационарного торгового объекта, выполненному по Приложению № 1 к Положению;

- ИП Вопилу В.А. управлением архитектуры и градостроительства Администрации письмом от 06.10.2017 (исх. № 12/2876) не согласован паспорт нестационарного торгового объекта, расположенного по адресу: ул. Энгельса, 11, г. Волжский, в том числе по основаниям: отсутствия информации о малых архитектурных формах согласно паспорту нестационарного торгового объекта, предусмотренного Положением,

- ООО «Мясокур-Волжский» управлением архитектуры и градостроительства Администрации письмом от 22.01.2016 (исх. № 12/158) не согласован паспорт нестационарного торгового объекта, расположенного по адресу: ул. Мира, 2д, г. Волжский, в связи с тем, что в соответствии с Положением хозяйствующему субъекту для согласования паспорта нестационарного торгового объекта необходимо представить, в том числе: ситуационную схему размещения нестационарного объекта с элементами благоустройства.

По тем же основаниям не согласованы паспорта нестационарных торговых объектов хозяйствующим субъектам: ИП Рзаеву З.К. (исх. № 12/3018 от 18.10.2016), ООО ПКФ «Волжская Трапеза» (исх. № 12/592 от 11.03.2016).

Из письма управления архитектуры и градостроительства Администрации письмом от 29.08.2017 (исх. № 12/1915-сп) следует, что повторно вышеназванные субъекты (и др.) о согласовании паспортов нестационарных торговых объектов не обращались.

Таким образом, возложение на хозяйствующих субъектов дополнительных обязанностей по благоустройству (установке малых архитектурных форм) прилегающей к нестационарному торговому объекту территории явилось для хозяйствующих субъектов барьером входа на рынок услуг по предоставлению прав на размещение нестационарных торговых объектов на территории городского округа – г. Волжский и, как следствие, привело к ограничению конкуренции, а именно к сокращению числа хозяйствующих субъектов (количества нестационарных торговых объектов) на данном рынке.

Таким образом, в действиях Волжской городской Думы Волгоградской области по утверждению пункта 2.4 Приложения № 2 к Положению и пункта 2.4.7 Приложения № 4 к Положению усматриваются признаки ограничения конкуренции на рынке услуг по предоставлению прав на размещение нестационарных торговых объектов на территории городского округа – г. Волжский, что образует состав нарушения, предусмотренного пунктом 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Выявленные, в ходе рассмотрения заявления Первушиной С.Б. в действиях Думы признаки нарушения пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившиеся в принятии Положения, абзац 2 пункта 2.2 которого возлагает на заявителей, получивших право на размещение объекта, подготовку паспорта нестационарного торгового объекта не подтверждаются имеющимися в деле доказательствами.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции»,

Р Е Ш И Л А:

1. Признать в действиях Волжской городской Думы Волгоградской области, выразившихся в утверждении пункта 2.4 Приложения № 2 и пункта 2.4.7 Приложения № 4 к Положению о порядке размещения нестационарных торговых объектов на территории городского округа – город Волжский Волгоградской области, утвержденному решением Волжской городской Думы Волгоградской области от 26.12.2014 № 128-ВГД нарушение пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

2. Выдать Волжской городской Думе Волгоградской области обязательное для исполнения предписание об устранении нарушения пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции путем исключения пункта 2.4 из Приложения № 2 к Положению и пункта 2.4.7 из Приложения № 4 к Положению.

3. Передать материалы дела № 17-01-15-03/409 уполномоченному должностному лицу для рассмотрения вопроса о возбуждении дел об административном правонарушении в отношении должностных лиц (депутатов) Волжской городской Думы Волгоградской области.

Председатель Комиссии Р.В. Лучников

Члены Комиссии: О.И. Ячменева

Е.В. Лосевская

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