



АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ УКРАЇНИ

РОЗПОРЯДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ КОЛЕГІЇ ПІВНІЧНОГО МІЖОБЛАСНОГО ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ВІДДІЛЕННЯ

«18» квітня 2024 року

№ 60/56-рп/к

справа № 386/60/56-рп/к.24

м. Київ

*Про початок розгляду справи
за ознаками порушення законодавства
про захист економічної конкуренції*

Адміністративна колегія Північного міжобласного територіального відділення Антимонопольного комітету України, розглянувши подання Третього відділу досліджень і розслідувань від 16.04.2024 № 60-03/101-П та відповідні матеріали,

ВСТАНОВИЛА:

1. Процесуальні дії

(1) Північним міжобласним територіальним відділенням Антимонопольного комітету України (далі – Відділення), з метою виконання завдань покладених Законом України «Про Антимонопольний комітет України», здійснювався державний контроль за дотриманням органами місцевого самоврядування Київської, Житомирської, Черкаської та Чернігівської областей вимог законодавства про захист економічної конкуренції під час встановлення режиму роботи закладів торгівлі, ресторанного господарства, сфери послуг, відпочинку та розваг.

(2) Відділенням було направлено, зокрема, до Білоцерківської міської ради лист про надання інформації від 29.05.2023 № 60-02/2416/5.

(3) Виконавчий комітет Білоцерківської міської ради (далі – Виконком) листом від 09.06.2023 № 1678/01-11 (вх. Відділення від 13.06.2023 № 60-01/2004) надав відповідь на лист про надання інформації від 29.05.2023 № 60-02/2416/5.

2. Відповідач

(4) Білоцерківська міська рада включена до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань, є юридичною особою з організаційно-правовою формою – орган місцевого самоврядування. Ідентифікаційний код юридичної особи *«Інформація, доступ до якої обмежено»*, місцезнаходження: *«Інформація, доступ до якої обмежено»*. Вид діяльності за КВЕД *«Інформація, доступ до якої обмежено»*.

(5) Частиною третьою статті 140 Конституції України передбачено, що місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому

законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

(6) Відповідно до частини другої статті 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон) місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які передбачають спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

(7) Згідно із статтею 10 Закону сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією, цим та іншими підзаконними актами.

(8) Відповідно до статті 11 Закону виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи, які є підконтрольними і підзвітними відповідним радам.

(9) Згідно із частиною першою статті 16 Закону органи місцевого самоврядування є юридичними особами і наділяються цим та іншими законами власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону.

(10) Виконавчий комітет Білоцерківської міської ради включений до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань, є юридичною особою з організаційно-правовою формою – орган місцевого самоврядування. Ідентифікаційний код юридичної особи **«Інформація, доступ до якої обмежено»**, місцезнаходження: **«Інформація, доступ до якої обмежено»**. Вид діяльності за КВЕД **«Інформація, доступ до якої обмежено»**.

(11) Отже, відповідно до статті 5 Закону Білоцерківська міська рада та Виконком входять до системи місцевого самоврядування.

3. Нормативно-правове регулювання

(12) Відповідно до статті 73 Закону акти ради, міського голови, виконавчого комітету, прийняті в межах своєї компетенції, є обов'язковими для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території.

(13) Частиною третьою статті 24 Закону передбачено, що 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.

(14) Статтею 30 Закону визначено повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку.

(15) Так, до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать, зокрема, такі повноваження:

- власні (самоврядні) - встановлення зручного для населення режиму роботи підприємств комунального господарства, торгівлі та громадського харчування, побутового обслуговування, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад (підпункт 9 пункту «а» статті 30 Закону);
- делеговані - встановлення за погодженням з власниками зручного режиму роботи розташованих на відповідній території підприємств, установ та організацій сфери обслуговування незалежно від форм власності (підпункт 4 пункту «б» статті 30 Закону).

(16) Пунктом 13 Порядку провадження торговельної діяльності та правил торговельного обслуговування на ринку споживчих товарів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 15.06.2006 № 833, передбачено, що:

- режим роботи торговельного об'єкта та закладу ресторанного господарства, що належать до комунальної власності, встановлюється органами місцевого самоврядування відповідно до законодавства;
- для закладу ресторанного господарства, який обслуговує споживачів на підприємствах, в установах та організаціях, режим роботи **встановлюється суб'єктом господарювання** за домовленістю з їх адміністрацією.

(17) Особливості продажу окремих груп продовольчих та непродовольчих товарів, здійснення різних видів торгівлі, роботи закладів ресторанного господарства визначені: Правилами роздрібної торгівлі продовольчими товарами, затвердженими наказом Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України від 11.07.2003 № 185, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 23.07.2003 за № 628/7949, Правилами роздрібної торгівлі непродовольчими товарами, затвердженими наказом Міністерства економіки України від 19.04.2007 № 104, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 08.11.2007 за № 1257/14524, Правилами роботи дрібнороздрібної торговельної мережі, затверджених наказом Міністерства зовнішніх економічних зв'язків і торгівлі України від 08.07.1996 № 369, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 23.07.1996 за № 372/1397 (далі – Правила № 369), Правилами роботи закладів (підприємств) ресторанного господарства, затверджених наказом Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України від 24.07.2002 № 219, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 20.08.2002 за № 680/6968 (далі – Правила № 219).

(18) Відповідно до пункту 19 Правил № 369 режим роботи об'єктів дрібнороздрібної торговельної мережі **встановлюється суб'єктом господарювання самостійно**, а у випадках, передбачених законодавством, за погодженням з органами місцевого самоврядування.

(19) Згідно з абзацом другим пункту 1.7 Правил № 219 режим роботи закладу ресторанного господарства **встановлюється суб'єктом господарювання самостійно**, крім закладів ресторанного господарства, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, режим роботи яких установлюється виконавчими органами сільських, селищних та міських рад. Для закладу ресторанного господарства, який обслуговує споживачів на підприємствах, в установах та організаціях, режим роботи встановлюється суб'єктом господарювання за домовленістю з їх адміністрацією.

(20) Таким чином, встановлення зручного для населення режиму роботи підприємств роздрібної торгівлі належить до компетенції виконавчих органів відповідних рад. Разом з тим, законодавством не надано повноваження виконавчим органам відповідних рад щодо встановлення режиму роботи підприємств, установ, організацій, які не належать

до комунальної власності, без погодження такого режиму із власником, як і скасування такого.

(21) Наведена правова позиція підтверджена постановою Верховного Суду від 27.05.2021 у справі № 691/1305/16-а.

(22) Аналогічна позиція також розміщена на офіційному вебсайті Державної регуляторної служби України за посиланням <https://www.drs.gov.ua/press-room/vymogy-oms-shhodo-pogodzhennya-rezhymu-roboty-kafe-ta-magazyniv-bezpidstavni/>, згідно з якою:

- механізм надання такої адміністративної послуги як погодження режиму роботи є надуманим та не регламентованим законодавчо, а прийняття актів, які його запроваджують, не відповідає чинному законодавству України;
- підприємці мають право самостійно встановлювати режим роботи й не зобов'язані погоджувати його з жодними органами (крім окремих випадків, встановлених законом).
- важливим є той факт, що органи місцевого самоврядування встановлюють режим роботи «за погодженням з власниками», а не навпаки.

4. Обставини, які містять ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції

(23) Рішенням Виконкому від 09.03.2021 № 167 (далі – Рішення) затверджено інформаційну та технологічну картки адміністративної послуги, що надається через Центр надання адміністративних послуг при Білоцерківській міській раді щодо встановлення за погодженням з власниками зручного для населення режиму роботи розташованих на відповідній території Білоцерківської міської територіальної громади підприємств, установ та організацій сфери обслуговування незалежно від форм власності (далі разом – Картки).

(24) Інформаційною карткою адміністративної послуги - видача **рішення виконавчого комітету Білоцерківської міської ради** про встановлення за погодженням з власниками зручного для населення режиму роботи розташованих на відповідній території Білоцерківської міської територіальної громади підприємств, установ та організацій сфери обслуговування незалежно від форм власності передбачено наступні умови отримання цієї послуги (див. таблицю).

Таблиця

<p>Перелік документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, а також вимоги для них</p>	<p>1. Заява щодо видачі рішення виконавчого комітету Білоцерківської міської ради про встановлення за погодженням з власниками зручного для населення режиму роботи розташованих на відповідній території Білоцерківської міської територіальної громади підприємств, установ та організацій сфери обслуговування незалежно від форм власності.</p> <p>2. До заяви надати наступні документи:</p> <p>1) копія свідоцтва (виписки) про державну реєстрацію юридичної особи або фізичної особи - підприємця;</p> <p>2) копія витягу з реєстру платників податку;</p> <p>3) копію документа, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України (паспорта громадянина України: сторінки 1, 2, 11; паспорта громадянина України, у формі картки, що містить безконтактний електронний носій (копії лицьової та зворотної сторін) або іншого документу, що посвідчує особу;</p> <p>4) копію картки фізичної особи-платника або довідки про присвоєння ідентифікаційного номера. Якщо через релігійні переконання фізична особа відмовилась від реєстраційного номеру облікової картки платника податків, додатково подається копія сторінки паспорту з відміткою про таку відмову;</p>
---	---

	<p>5) у разі звернення уповноваженої особи - документ, що підтверджує її повноваження діяти від імені заявника;</p> <p>6) копії ліцензій (за умовою, коли діяльність потребує ліцензування) з відміткою про реєстрацію ліцензії (алкоголь, тютюн) по місцю здійснення підприємницької діяльності;</p> <p>7) копія статуту (для юридичних осіб);</p> <p>8) копія договору оренди, суборенди приміщення, право власності на нерухоме майно;</p> <p>9) копія правовстановлюючого документа на земельну ділянку (державний акт на право власності на земельну ділянку, договір оренди землі, договір на встановлення особистого строкового сервітуту тощо);</p> <p>10) копія документа що підтверджує готовність об'єкта до експлуатації приміщення (для закладів ресторанного господарства);</p> <p>11) копія договору суб'єктів господарювання закладів торгівлі, громадського харчування, побутового обслуговування населення про надання послуг з вивезення побутових відходів;</p> <p>12) копія рішення (витяга) виконавчого комітету Білоцерківської міської ради про переведення з житлового в нежитлове приміщення;</p> <p>13) копія паспорта прив'язки тимчасової споруди для здійснення підприємницької діяльності (павільйон, кіоск);</p> <p>14) фото об'єкта.</p>
Порядок та спосіб подання адміністративної послуги	<p>Заява та документи подаються в паперовій формі:</p> <ul style="list-style-type: none"> - особисто суб'єктом звернення; - через уповноважену особу (при наявності довіреності); - поштою рекомендованим листом з описом вкладення.
Плата за надання адміністративної послуги	Безоплатно
Строк надання адміністративної послуги	У місячний термін з дня подання зазначеної заяви з документами, необхідних для отримання послуги, а в разі неможливості прийняття рішення у визначений строк - на першому засіданні виконавчого комітету Білоцерківської міської ради, після закінчення цього строку відповідно до частини четвертої статті 10 Закону України «Про адміністративні послуги».
Результат надання адміністративної послуги	Рішення виконавчого комітету Білоцерківської міської ради про встановлення за погодженням з власниками зручного для населення режиму роботи розташованих на відповідній території Білоцерківської міської територіальної громади підприємств, установ та організацій сфери обслуговування незалежно від форм власності
Способи отримання результату	Особисто суб'єктом звернення або направлення поштою (рекомендованим листом з повідомленням про вручення) листа з повідомленням про можливість отримання такої послуги на адресу суб'єкта звернення.

(25) Пунктом 1 технологічної картки адміністративної послуги - видача **рішення виконавчого комітету Білоцерківської міської ради** про встановлення за погодженням з власниками зручного для населення режиму роботи розташованих на відповідній території Білоцерківської міської територіальної громади підприємств, установ та організацій сфери обслуговування незалежно від форм власності передбачено, що одним з етапів надання цієї послуги є **прийом і перевірка пакету документів, реєстрація заяви.**

(26) Отже, затверджені Виконкомом Картки встановлюють неправомірні вимоги для суб'єктів господарювання, в тому числі некомунальної форми власності, щодо надання переліку документів для встановлення їх режиму роботи, а також підстав для відмови у встановленні такого режиму роботи, які не передбачені чинним законодавством України.

(27) При цьому, за результатами аналізу листів, якими протягом 2022 року - травня 2023 року Виконком повідомляв суб'єктів господарювання некомунальної форми власності (зокрема «**Інформація, доступ до якої обмежено**») про результати розгляду їх заяв про видачу рішення виконавчого комітету Білоцерківської міської ради про встановлення за погодженням з власниками зручного для населення режиму роботи розташованих на відповідній території Білоцерківської міської територіальної громади підприємств, установ та організацій сфери обслуговування незалежно від форм власності, Відділенням встановлено, що причинами відмови у встановленні режиму роботи є не підтримання членами Виконкому при розгляді на засіданні питання про встановлення режиму роботи відповідних закладів сфери обслуговування (**без зазначення будь-яких інших конкретних причин не підтримання таких питань**).

5. Кваліфікація дій відповідача

(28) Встановлення Виконкомом у Картках неправомірних вимог для суб'єктів господарювання, в тому числі некомунальної форми власності, щодо **надання переліку документів** (заява; копія свідоцтва (виписки) про державну реєстрацію юридичної особи або фізичної особи - підприємця; копія витягу з реєстру платників податку; копію документа, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України (паспорта громадянина України: сторінки 1, 2, 11; паспорта громадянина України, у формі картки, що містить безконтактний електронний носій (копії лицьової та зворотної сторін) або іншого документа, що посвідчує особу; копію картки фізичної особи-платника або довідки про присвоєння ідентифікаційного номера. Якщо через релігійні переконання фізична особа відмовилась від реєстраційного номеру облікової картки платника податків, додатково подається копія сторінки паспорту з відміткою про таку відмову; у разі звернення уповноваженої особи - документ, що підтверджує її повноваження діяти від імені заявника; копії ліцензій (за умовою, коли діяльність потребує ліцензування) з відміткою про реєстрацію ліцензії (алкоголь, тютюн) по місцю здійснення підприємницької діяльності; копія статуту (для юридичних осіб); копія договору оренди, суборенди приміщення, право власності на нерухоме майно; копія правовстановлюючого документа на земельну ділянку (державний акт на право власності на земельну ділянку, договір оренди землі, договір на встановлення особистого строкового сервітуту тощо); копія документа що підтверджує готовність об'єкта до експлуатації приміщення (для закладів ресторанного господарства); копія договору суб'єктів господарювання закладів торгівлі, громадського харчування, побутового обслуговування населення про надання послуг з вивезення побутових відходів; копія рішення (витяга) виконавчого комітету Білоцерківської міської ради про переведення з житлового в нежитлове приміщення; копія паспорта прив'язки тимчасової споруди для здійснення підприємницької діяльності (павільйон, кіоск); фото об'єкта) для встановлення їх режиму роботи, а також **підстав для відмови у встановленні такого режиму роботи** (подання неповного пакету документів), створює бар'єри вступу на ринок нових суб'єктів господарювання, що, в свою чергу, може призвести до обмеження конкуренції на ринку реалізації товарів і надання послуг на території «**Інформація, доступ до якої обмежено**».

(29) Відповідно до статті 19 Конституції України правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством.

(30) 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.

(31) Згідно із статтею 42 Конституції України кожен має право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом.

(32) Відповідно до статті 144 Конституції України органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території.

(33) Одним із принципів, на основі яких здійснюється місцеве самоврядування в Україні відповідно статті 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», є законність.

(34) Згідно із частиною третьою статті 18 Господарського кодексу України органам державної влади та органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам забороняється приймати акти та вчиняти дії, які усувають конкуренцію або необґрунтовано сприяють окремим конкурентам у підприємницькій діяльності, чи запроваджують обмеження на ринку, не передбачене законодавством. Законом можуть бути встановлені винятки з цього правила з метою забезпечення національної безпеки, оборони чи інших загальносуспільних інтересів.

(35) Частиною другою статті 4 Закону України «Про захист економічної конкуренції» передбачено, що суб'єкти господарювання, органи влади, органи місцевого самоврядування, а також органи адміністративно-господарського управління та контролю зобов'язані сприяти розвитку конкуренції та не вчиняти будь-яких неправомірних дій, які можуть мати негативний вплив на конкуренцію.

(36) Виконання органами влади та органами місцевого самоврядування зобов'язання щодо сприяння розвитку конкуренції та не вчинення будь-яких неправомірних дій, які можуть мати негативний вплив на конкуренцію, здійснюється шляхом створення конкурентного середовища для здобуття суб'єктами господарювання переваг над іншими суб'єктами господарювання завдяки власним досягненням, чим забезпечується змагальність між суб'єктами господарювання, що є головною ознакою економічної конкуренції.

(37) Недотримання органами влади та органами місцевого самоврядування зазначених принципів призводить до спотворення конкуренції та відповідно до нездійснення ними заходів щодо сприяння розвитку конкуренції, що є одним із заходів, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері розвитку економічної конкуренції та обмеження монополізму.

(38) Відповідно до частини першої статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції» антиконкурентними діями органів місцевого самоврядування 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 місцевого самоврядування, які призвели або можуть призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції.

(39) Під обмеженням конкуренції розуміють поведінку органу місцевого самоврядування, яка обмежує можливість учасників ринку конкурувати між собою на відповідному ринку.

(40) Вчинення антиконкурентних дій органами місцевого самоврядування відповідно до частини третьої статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції» забороняється.

(41) Пунктом 3 статті 50 Закону України «Про захист економічної конкуренції» передбачено, що антиконкурентні дії органів місцевого самоврядування є порушенням законодавства про захист економічної конкуренції.

(42) Таким чином, дії виконавчого комітету Білоцерківської міської ради, які полягають у встановленні інформаційною та технологічною картками адміністративної послуги, що надається через Центр надання адміністративних послуг при Білоцерківській міській раді щодо встановлення за погодженням з власниками зручного для населення режиму роботи розташованих на відповідній території **«Інформація, доступ до якої обмежено»** підприємств, установ та організацій сфери обслуговування незалежно від форм власності, затверджених рішенням Виконкому від 09.03.2021 № 167, неправомірних вимог для суб'єктів господарювання, в тому числі некомунальної форми власності, щодо надання переліку документів для встановлення їх режиму роботи, а також підстав для відмови у встановленні такого режиму роботи, які не передбачені чинним законодавством України, містять ознаки порушення, передбаченого частиною першою статті 15 та пунктом 3 статті 50 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді антиконкурентних дій органу місцевого самоврядування, що можуть призвести до обмеження конкуренції на ринку реалізації товарів і надання послуг на території **«Інформація, доступ до якої обмежено»**.

У зв'язку з наведеним, керуючись статтями 7 і 14 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», статтями 36 і 37 Закону України «Про захист економічної конкуренції», пунктами 3 та 11 Положення про територіальне відділення Антимонопольного комітету України, затвердженого розпорядженням Антимонопольного комітету України від 23 лютого 2001 року за № 32-р, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України від 30 березня 2001 року за № 291/5482 (із змінами), пунктом 2 розділу II, пунктом 9 розділу VI та пунктом 1 розділу VII Порядку розгляду Антимонопольним комітетом України та його територіальними відділеннями заяв і справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, затвердженим розпорядженням Антимонопольного комітету України від 19 квітня 1994 року № 5, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 6 травня 1994 року за № 90/299 (із змінами), адміністративна колегія Північного міжобласного територіального відділення Антимонопольного комітету України

ПОСТАНОВИЛА:

1. Розпочати розгляд справи за ознаками вчинення виконавчим комітетом Білоцерківської міської ради (ідентифікаційний код юридичної особи **«Інформація, доступ до якої обмежено»**; **«Інформація, доступ до якої обмежено»**) порушення законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченого частиною першою статті 15 та пунктом 3 статті 50 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді антиконкурентних дій органу місцевого самоврядування, що можуть призвести до обмеження конкуренції на ринку реалізації товарів і надання послуг на території **«Інформація, доступ до якої обмежено»**.

2. Збір та аналіз доказів доручити Третьому відділу досліджень і розслідувань Північного міжобласного територіального відділення Антимонопольного комітету України.

Голова адміністративної колегії –
голова відділення

Олексій ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ