

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

о прекращении производства по делу № 147-14.9ч.1/14

об административном правонарушении

09 апреля 2015 года г. Челябинск, пр. Ленина, 59

Руководитель Управления Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области (далее – Челябинское УФАС России) <...>, рассмотрев протокол об административном правонарушении № 147-14.9ч.1/14 от 24.02.2015 и материалы дела об административном правонарушении, возбужденного начальником отдела контроля торгов и органов власти Челябинского УФАС России <...> в отношении ранее занимавшего должность Главы Златоустовского городского округа <...> _____ года рождения, место рождения: _____, _____, место жительства: _____, паспорт <...> серия <...> номер <...> выдан _____

_____, дата выдачи _____, по факту совершения административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 14.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), в отсутствие <...>, которому разъяснены права знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью защитника, а также положения статьи 51 Конституции РФ и иные процессуальные права и обязанности, предусмотренные КоАП РФ (протокол № 147-14.9ч.1/14 об административном правонарушении от 24.02.2015, определение о продлении срока рассмотрения дела № 147-14.9ч.1/14 об административном правонарушении и о назначении времени и места рассмотрения дела об административном правонарушении № 147-14.9.ч.1/14 от 24.02.2015),

УСТАНОВИЛ:

Челябинским УФАС России **03 сентября 2014 года** оглашено решение по делу № **48-07/14** о нарушении Администрацией Златоустовского городского округа (далее – Администрация) антимонопольного законодательства.

Решение по указанному делу изготовлено в полном объеме **17 сентября 2014 года** (исх. № 13552/07 от 17.09.2014) (размещено в сети Интернет на официальном сайте Челябинского УФАС России www.chel.fas.gov.ru). Согласно части 2 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) дата изготовления решения в полном объеме считается датой его принятия.

Из материалов дела № 48-07/14 о нарушении антимонопольного законодательства

следует, что Постановлением Администрации от 26 января 2011 № 18-п утвержден административный регламент предоставления муниципальной услуги по выдаче градостроительных планов земельных участков (далее – градплан) под строительство и реконструкцию объектов капитального строительства на территории Златоустовского городского округа (далее – Регламент).

Отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг соответственно федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также местными администрациями и иными органами местного самоуправления, осуществляющими исполнительно-распорядительные полномочия, регулируются Федеральным законом от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее - Закон № 210-ФЗ).

Согласно пункту 1 части 1 статьи 6 Закона № 210-ФЗ органы, предоставляющие муниципальные услуги, обязаны предоставлять муниципальные услуги в соответствии с административными регламентами. Административный регламент представляет собой нормативный правовой акт, устанавливающий порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги (пункт 4 статьи 2 Закона № 210-ФЗ).

Согласно пункту 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции законодательно установленным признаком ограничения конкуренции является установление органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, при участии в предоставлении таких услуг требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов запрещается принимать акты и осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в том числе запрещается необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам.

1). В соответствии с абзацем 3 пункта 13 Регламента для получения градплана земельного участка под строительство и реконструкцию объектов капитального строительства заявитель должен предоставить специалисту, ответственному за предоставления услуги, подлинники (для предъявления) и копии (для приобщения к делу) следующих документов:

1) кадастрового плана земельного участка (с координатами в городской системе координат);

2) выписки из технических паспортов на объекты капитального строительства, расположенные на земельном участке и подлежащие реконструкции, содержащие сведения об инвентаризационных (кадастровых) номерах таких

объектов, дате их постановки на государственный технический учет и техническую инвентаризацию, дату подготовки технических паспортов объектов капитального строительства и наименование организации, их подготовившей;

3) документов, подтверждающих право пользования земельным участком;

4) документов, подтверждающих право пользования объектами капитального строительства, подлежащими реконструкции;

5) паспорта либо иного документа, удостоверяющего личность (для физических лиц) или свидетельство о государственной регистрации юридического лица (для юридических лиц);

6) материалов действующей топографической съемки на территорию земельного участка в М 1:500 при площади участка до 1 га, в М 1:2000 при площади участка до 10 га, в М 1:5000 при площади участка более 10 га;

7) технических условий подключения объектов к сетям инженерно-технического обеспечения (технические условия, выданные заинтересованными организациями)

8) титульного листа землеустроительного дела (или межевого плана) и плана границ земельного участка, координаты точек границ земельного участка.

9) [Доверенности](#), подтверждающей полномочия лица, предоставившего документы (в случае подачи документов доверенным лицом).

В соответствии с пунктами 10 и 11 Регламента несоответствие комплектности представленных документов, необходимых для подготовки градплана является основанием для отказа в приеме документов, необходимых для предоставления муниципальной услуги, и основанием отказа в предоставлении муниципальной услуги.

Градостроительный [кодекс](#) Российской Федерации (далее – ГрК РФ) устанавливает, что подготовка градпланов осуществляется применительно к застроенным или предназначенным для строительства, реконструкции объектов капитального строительства (за исключением линейных объектов) земельным участкам в составе проекта межевания территории или в виде отдельного документа ([части 1](#) и [2 статьи 44](#)); в случае, если физическое или юридическое лицо обращается в орган местного самоуправления с заявлением о выдаче ему градостроительного плана земельного участка, проведение процедур, предусмотренных [частями 1 - 16](#) данной статьи, не требуется. Орган местного самоуправления в течение тридцати дней со дня поступления указанного обращения осуществляет подготовку градплана и утверждает его. Орган местного самоуправления предоставляет заявителю градплан земельного участка без взимания платы ([часть 17 статьи 46](#)).

Из содержания приведенных норм следует, что для получения градплана заявителю достаточно направить в орган местного самоуправления соответствующее обращение. При этом органу местного самоуправления для подготовки и выдачи градплана не предоставлены полномочия требовать от заявителя предоставления наряду с обращением каких-либо иных документов и информации, за исключением тех, которые связаны с возможностью идентификации обратившегося лица.

Пунктом 1 части 1 статьи 7 Закона № 210-ФЗ также запрещено требовать от заявителя представления документов и информации, представление которых не предусмотрено нормативными правовыми актами, регулирующими отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг.

В нарушение названных норм абзац 3 пункта 13 Регламента содержит требования о предоставлении заявителем документов, представление которых не предусмотрено нормативными правовыми актами, регулирующими отношения, возникающие в связи с предоставлением муниципальной услуги.

Таким образом, действия Администрации по установлению в пунктах 1, 2, 3, 4, 5 (за исключением требования о предоставлении паспорта либо иного документа, удостоверяющего личность), 6, 7, 8 абзаца 3 пункта 13 Регламента требований о предоставлении хозяйствующими субъектами документов, представление которых не предусмотрено нормативными правовыми актами, регулирующими отношения, возникающие в связи с предоставлением муниципальной услуги, приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции ввиду необоснованного препятствования осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к ним, что может привести к необходимости несения дополнительных временных и возможно финансовых затрат при подготовке истребуемых документов, а также к незаконному отказу в получении муниципальной услуги в случае их непредставления, что противоречит части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, в том числе пункту 2 названной нормы.

2). В соответствии с пунктами 7 и 8 статьи 14 Закона № 210-ФЗ стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги предусматривает исчерпывающий перечень оснований для отказа в приеме документов, необходимых для предоставления государственной или муниципальной услуги, а также исчерпывающий перечень оснований для отказа в предоставлении государственной или муниципальной услуги.

Пунктом 10 Регламента предусмотрен следующий перечень оснований для отказа в приеме документов, необходимых для предоставления муниципальной услуги:

- если текст заявления не поддается прочтению;
- если документы поданы ненадлежащим лицом;
- если документы имеет серьезные повреждения, наличие которых не позволяет однозначно истолковать их содержание;
- если в тексте заявления обжалуется судебное решение;
- если в тексте заявления содержится вопрос, на который заявителю многократно давались ответы по существу в связи с ранее направляемыми обращениями, и при этом в заявлении не приводятся новые доводы и обстоятельства;
- если ответ по существу поставленного в заявлении вопроса не может быть дан без разглашения сведений, составляющих государственную или иную охраняемую [Федеральным законом](#) тайну;

- несоответствие вида разрешенного использования земельного участка градостроительному регламенту, предусмотренному Правилами землепользования и застройки города Златоуст;

- ввиду отказа заявителя представить для обозрения подлинные документы при отсутствии заверенных надлежащим образом копий;

- нарушение требований законодательства Российской Федерации об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации, их охране и использовании;

- нарушение требований к нормативным расстояниям (противопожарных и санитарных) при размещении объектов капитального строительства на земельном участке;

- отсутствие согласия собственников объектов капитального строительства (в случае оформления градостроительного плана на реконструкцию объектов капитального строительства);

- если в заявлении не указаны следующие сведения:

1) данные о заявителе - полное наименование физического или юридического лица (Фамилия, имя, отчество), его юридический (для юридических лиц) и почтовый адрес, ИНН (для юридических лиц);

2) наименование объекта строительства;

3) адрес объекта строительства

- если к заявлению не приложены следующие документы:

1) кадастровый план земельного участка (с координатами в городской системе координат);

2) выписки из технических паспортов на объекты капитального строительства, расположенные на земельном участке и подлежащие реконструкции, содержащие сведения об инвентаризационных (кадастровых) номерах таких объектов, дате их постановки на государственный технический учёт и техническую инвентаризацию, дату подготовки технических паспортов объектов капитального строительства и наименование организации, их подготовившей;

3) документы, подтверждающие право пользования земельным участком;

4) документы, подтверждающие право пользования объектами капитального строительства, подлежащими реконструкции;

5) паспорт либо иной документ, удостоверяющий личность (для физических лиц) или свидетельство о государственной регистрации юридического лица (для индивидуального предпринимателя);

6) материалы действующей топографической съемки на территорию земельного участка в М 1:500 при площади участка до 1 га, в М 1:2000 при площади участка до 10 га, в М 1:5000 при площади участка более 10 га;

7) технические условия подключения объектов к сетям инженерно-технического обеспечения (технические условия, выданные заинтересованными организациями);

8) титульный лист землеустроительного дела (или межевого план) и плана границ земельного участка, координаты точек границ земельного участка;

9) доверенность, подтверждающая полномочия лица, предоставившего документы (в случае подачи документов доверенным лицом).

1. Пунктом 11 Регламента предусмотрен следующий перечень оснований отказа в предоставлении муниципальной услуги:

1) несоответствие комплектности представленных документов, необходимых для подготовки градостроительного плана земельного участка;

2) несоответствие вида разрешенного использования земельного участка градостроительному регламенту, предусмотренному Правилами землепользования и застройки города Златоуст;

3) ввиду отказа заявителя представить для обозрения подлинные документы при отсутствии заверенных надлежащим образом копий;

4) нарушение требований законодательства Российской Федерации об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации, их охране и использовании;

5) нарушение требований к нормативным расстояниям (противопожарных и санитарных) при размещении объектов капитального строительства на земельном участке;

6) отсутствие согласия собственников объектов капитального строительства (в случае оформления градостроительного плана на реконструкцию объектов капитального строительства).

В соответствии с подабзацем 2 абзаца 1 пункта 10 Регламента в предоставлении муниципальной услуги может быть отказано, если документы поданы ненадлежащим лицом.

Из содержания названного положения следует, что лицу, которое, по мнению органа местного самоуправления, не имеет права на подачу заявления о выдаче градплана, будет отказано в предоставлении муниципальной услуги вне зависимости от наличия либо отсутствия доверенности на осуществление действий от имени заявителя.

Тогда как из содержания части 17 статьи 46 ГрК РФ следует, что с заявлением о выдаче градплана может обратиться как застройщик (лицо, обладающее земельным участком, предназначенным для строительства, на праве собственности или аренды, ином вещном праве), так и любое другое лицо.

Более того, основания для отказа в выдаче градплана ГрК РФ не предусмотрены, в связи с этим у органов местного самоуправления отсутствуют основания для отказа в выдаче градплана.

Таким образом, действия Администрации по установлению в подабзацах 2 (за исключением отказа в случае отсутствия доверенности), 4, 7, 8 (за исключением документов, которые связаны с возможностью идентификации обратившегося лица), 9, 10, 11, 13 (за исключением паспорта либо иного документа, удостоверяющего личность и доверенности) абзаца 1 пункта 10, пунктах 1, 2, 3, 4, 5, 6 абзаца 2 пункта 11 Регламента оснований для отказа в получении муниципальной услуги, которые не предусмотрены нормативными правовыми актами, регулирующими отношения, возникающие в связи с предоставлением муниципальной услуги, приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции ввиду необоснованного препятствования осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами в случае незаконного отказа в получении муниципальной услуги, что противоречит части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, в том числе пункту 2 названной нормы.

Незаконный отказ в выдаче градплана приведет к отсутствию у хозяйствующего субъекта возможности разработать проектную документацию, получить разрешение на строительство и разрешения на ввод объекта в эксплуатацию (часть 11 статьи 48, пункт 2 части 7 статьи 51, пункт 2 части 3 статьи 55 ГрК РФ), что в свою очередь создает не предусмотренные действующим законодательством препятствия в осуществлении предпринимательской деятельности хозяйствующего субъекта и может привести к ограничению или устранению конкуренции на соответствующем товарном рынке.

Состав правонарушения, при неисполнении запрета, предусмотренного статьей 15 Закона о защите конкуренции, является формальным, то есть установление вышеуказанных необоснованных требований к хозяйствующим субъектам не требует наступления конкретных последствий в виде ограничения конкуренции.

Сам факт наличия в Регламенте норм, предусматривающих возможность отказа в предоставлении муниципальной услуги в том числе ввиду непредоставления истребуемых документов, дает Администрации право отказать в выдаче градплана, препятствуя тем самым осуществлению деятельности хозяйствующим субъектом, что приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Постановление Администрации от 26 января 2011 № 18-п об утверждении Регламента подписано Главой Златоустовского городского округа <...>.

Согласно распоряжению Администрации от 22.10.2009 № 2358-р <...> приступил к исполнению обязанностей Главы Златоустовского городского округа с 22 октября 2009.

В соответствии с подпунктом 4 пункта 1, подпунктом 1 пункта 2 статьи 24 Устава Златоустовского городского округа Глава округа в качестве руководителя Администрации округа руководит Администрацией округа на принципах единоначалия, издает постановления Администрации округа по вопросам местного значения.

Таким образом, Глава Златоустовского городского округа <...> несет ответственность за подписываемые им акты и документы.

Глава Златоустовского городского округа <...> при подписании Постановления

Администрации от 26 января 2011 № 18-п об утверждении Регламента должен принять все зависящие от него меры по проверке соответствия конкретного акта требованиям действующего законодательства.

Соответственно, указанное должностное лицо могло обеспечить соблюдение требований антимонопольного законодательства, но им не были приняты все зависящие от него меры по его соблюдению, в том числе путем отказа от подписания Постановления Администрации от 26 января 2011 № 18-п об утверждении Регламента, направления его на доработку и т.п.

Подписание Главой Златоустовского городского округа <...> Постановления Администрации от 26 января 2011 № 18-п об утверждении Регламента повлекло вступление в силу акта, нарушающего антимонопольное законодательство, о чем указано в решении по делу № 48-07/14 о нарушении антимонопольного законодательства.

С учетом указанных обстоятельств, Глава Златоустовского городского округа <...> должен был осознавать, что его действия не соответствуют законодательству, т.е. противоправный характер своих действий, мог предвидеть наступление вредных последствий.

В соответствии с Решением Собрания депутатов Златоустовского городского округа от 22.02.2012 № 254 Глава Златоустовского городского округа <...> удален в отставку.

Исходя из изложенного, ранее занимавший должность Главы Златоустовского городского округа <...> несет ответственность за допущенные нарушения.

Должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей подлежит административной ответственности (статья 2.4 КоАП РФ).

В соответствии с примечанием к указанной статье под должностным лицом в КоАП РФ следует понимать лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, то есть наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации. Совершившие административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций руководители и другие работники иных организаций несут административную ответственность как должностные лица.

Действия должностных лиц органов местного самоуправления, которые недопустимы в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации и приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, являются составом административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 14.9 КоАП РФ, и влекут наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от

пятнадцати тысяч до тридцати тысяч рублей.

Таким образом, в действиях ранее занимавшего должность Главы Златоустовского городского округа <...>, выразившихся в ненадлежащем исполнении должностных обязанностей при принятии и подписании Постановления Администрации от 26 января 2011 № 18-п об утверждении Регламента, содержится состав административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 14.9 КоАП РФ.

Администрация расположена по адресу: ул. Таганайская, 1, г. Златоуст, Челябинская обл.

Постановление Администрации № 18-п об утверждении Регламента подписано 26.01.2011.

Таким образом, местом совершения административного правонарушения является ул. Таганайская, 1, г. Златоуст, Челябинская обл., временем совершения административного правонарушения – 26.01.2011.

На рассмотрение настоящего дела ранее занимавший должность Главы Златоустовского городского округа <...>, надлежащим образом уведомленный о дате, времени и месте рассмотрения дела (уведомление о вручении 02.03.2015 определения о продлении срока рассмотрения дела № 147-14.9ч.1/14 об административном правонарушении и о назначении времени и места рассмотрения дела об административном правонарушении № 147-14.9.ч.1/14 от 24.02.2015), не явился, письменных пояснений не представил, ходатайств и отводов не заявлял.

Согласно статье 2.9 КоАП РФ при малозначительности совершенного административного правонарушения должностное лицо, уполномоченное решить дело об административном правонарушении, может освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием.

Согласно пункту 18 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» при квалификации правонарушения в качестве малозначительного судам необходимо исходить из оценки конкретных обстоятельств его совершения. Малозначительность правонарушения имеет место при отсутствии существенной угрозы охраняемым общественным отношениям.

В соответствии с Постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» малозначительным административным правонарушением является действие или бездействие, хотя формально и содержащее признаки состава административного правонарушения, но с учетом характера совершенного правонарушения и роли правонарушителя, размера вреда и тяжести наступивших последствий не представляющее существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений.

При рассмотрении настоящего дела должностным лицом антимонопольного органа учтено отсутствие обстоятельств, отягчающих ответственность, существенных нарушений охраняемым общественным отношениям, личность правонарушителя. Помимо этого, ранее к административной ответственности за подобное административное правонарушение <...> не привлекался, не установлены умысел при совершении данного правонарушения, ущерб либо материальный вред обществу и гражданам. Деяние, являющееся составом административного правонарушения, не содержит иных составов административных правонарушений.

Срок давности привлечения к административной ответственности за административное правонарушение, предусмотренное частью 1 статьи 14.9 КоАП РФ, составляет один год со дня вступления в силу решения комиссии антимонопольного органа, которым установлен факт нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации (части 1, 6 статьи 4.5 КоАП РФ).

Решение по делу № 48-07/14, которым установлен факт нарушения антимонопольного законодательства Администрацией, изготовлено в полном объеме 17 сентября 2014 года, соответственно, срок привлечения к административной ответственности истекает 17 сентября 2015 года.

Учитывая изложенные обстоятельства, руководствуясь статьей 23.48, частью 1 статьи 29.9, статьей 29.10 КоАП РФ,

ПО С Т А Н О В И Л :

Производство по делу № 147-14.9ч.1/14 об административном правонарушении в отношении ранее занимавшего должность Главы Златоустовского городского округа <...> по части 1 статьи 14.9 КоАП РФ прекратить в связи с малозначительностью совершенного административного правонарушения, и объявить <...> устное замечание.

В соответствии с частью 3 статьи 30.1 и частью 1 статьи 30.3 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано в течение 10 (десяти) суток со дня вручения или получения копии постановления в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу либо в районный суд с учетом местожительства должностного лица и юрисдикции антимонопольного органа.

Согласно части 1 статьи 31.1 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении вступает в законную силу после истечения срока, установленного для обжалования постановления по делу об административном правонарушении, если указанное постановление не было обжаловано или опротестовано.