

РЕШЕНИЕ

по делу № 04-6/1-9-2016

Резолютивная часть решения оглашена «13» октября 2017 года

В полном объеме решение изготовлено «26» октября 2017 года

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

Председатель Комиссии: Посохова Л.В., заместитель руководителя управления,

Члены Комиссии:

- Манюгина Е.И., начальник отдела контроля органов власти,
- Иванова Ю.Б., ведущий специалист-эксперт отдела контроля органов власти,

рассмотрев дело № 04-6/1-9-2016 по признакам нарушения Администрацией города Твери пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

в присутствии на заседании представителей:

- Администрации города Твери (далее также Администрация): <***> (по доверенности от 17.09.2015 № 252);
- департамента архитектуры и строительства администрации города Твери (далее – Департамент): <***> (по доверенности от 11.09.2017 № 29/2861-и),
- ООО «Информбюро»: <***> (по доверенности от 01.09.2017 б/н),
- Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Тверской области: <***> (по доверенности от 08.09.2017 б/н),

в отсутствие представителей муниципального унитарного предприятия «Городской проект» (далее – МУП «Горпроект»), надлежащим образом извещенного о дате, времени и месте рассмотрения настоящего дела,

УСТАНОВИЛА:

Настоящее дело № 04-6/1-9-2016 возбуждено по заявлению ООО «Информбюро» о несоответствии антимонопольному законодательству действий Администрации города Твери, установившей требования о разработке и согласовании архитектурно-художественного проекта нестационарного торгового объекта (далее – проект НТО).

По результатам рассмотрения заявления ООО «Информбюро» Тверское УФАС России установило в действиях Администрации города Твери признаки нарушения пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившиеся

в установлении пунктом 2.3 Порядка согласования архитектурно-художественного проекта нестационарного торгового объекта на территории города Твери, утвержденного постановлением Администрации от 22.03.2016 № 466 (далее - Порядок № 466), требований о предоставлении в составе проекта НТО для согласования схемы планировочной организации земельного участка на дежурном топографическом плане города Твери в М 1:500 с подземными инженерными коммуникациями и прилегающей территорией и выполнения фотомонтажа в виде графической врисовки НТО.

На основании статьи 39.1 Закона о защите конкуренции Администрации города Твери было выдано предупреждение от 30.08.2016 № 04-8/13-2775ВФ, согласно которому в срок до 05.10.2016 Администрации надлежало внести в Порядок № 466 изменения в указанной части.

В установленный срок Администрация города Твери названное предупреждение не исполнила, оспорила его в Арбитражном суде Тверской области.

Вступившим в законную силу решением Арбитражного суда Тверской области от 29.11.2016 по делу № А66-11251/2016 установлено, что содержащееся в Порядке № 466 требования о предоставлении в составе проекта НТО схемы планировочной организации земельного участка на дежурном топографическом плане города Твери в М 1:500 и фотомонтажа не предусмотрено действующим законодательством, а в действиях Администрации города Твери имеются признаки нарушения пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В связи с неисполнением предупреждения на основании части 8 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции в отношении Администрации города Твери было возбуждено настоящее дело о нарушении антимонопольного законодательства.

Как следует из материалов дела, на территории города Твери действуют Правила благоустройства, утвержденные решением Тверской городской Думы от 16.10.2014 № 368, согласно пунктам 8.3.1 и 8.4 которых юридические и физические лица, являющиеся собственниками и (или) арендаторами НТО, обязаны обеспечить соответствие НТО архитектурно-художественному проекту, согласованному с уполномоченным структурным подразделением Администрации в установленном порядке.

Пунктом 2.3 Порядка № 466 предусмотрено, что проект НТО должен содержать:

- схему планировочной организации земельного участка на дежурном топографическом плане города Твери в М 1:500 с подземными инженерными коммуникациями и прилегающей территорией с отображением: места размещения нестационарного торгового объекта, решений по благоустройству территории;
- архитектурные решения нестационарного торгового объекта;
- текстовые материалы, оформленные в виде пояснительной записки, и включающие, в том числе описание конструктивного и объемно-планировочного решения нестационарного торгового объекта, отделочных материалов;
- фотомонтаж (графическая врисовка нестационарного торгового объекта в месте его предполагаемого размещения в существующую ситуацию с указанием

размеров), который выполняется в виде компьютерной врисовки нестационарного торгового объекта на фотографии с соблюдением пропорций размещаемого НТО.

В пункте 2.6 Порядка № 466 перечислены основания для отказа в согласовании проекта НТО, одним из таких оснований является несоответствие представленного заявителем проекта НТО требованиям, установленным пунктами 2.3, 2.4 и 2.5 названного Порядка. В свою очередь, отсутствие согласованного проекта НТО, в соответствии с пунктом 3.7.4 Порядка размещения нестационарных торговых объектов, в том числе объектов по оказанию услуг, в местах согласно схеме размещения нестационарных торговых объектов, в том числе объектов по оказанию услуг, на территории города Твери, утвержденного постановлением Администрации города Твери от 15.05.2015 № 672, влечет отказ в заключении договора на размещение НТО, который является правовым основанием размещения такого НТО.

Определение документа, поименованного как «Схема планировочной организации земельного участка», содержится в Градостроительном кодексе Российской Федерации (далее – ГрК РФ).

В соответствии со статьей 48 ГрК РФ и Положением о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 16.02.2008 № 87, схема планировочной организации земельного участка выполняется в соответствии с градостроительным планом земельного участка и признается составной частью проектной документации объекта капитального строительства, к которым НТО не относится в силу понятия объекта капитального строительства, приведенного в пункте 10 статьи 1 ГрК РФ.

Согласно статье 2 Федерального закона от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон о торговле) под нестационарным объектом понимается торговый объект, представляющий собой временное сооружение или временную конструкцию, не связанные прочно с земельным участком вне зависимости от наличия или отсутствия подключения (технологического присоединения) к сетям инженерно-технического обеспечения, в том числе передвижное сооружение.

В данном случае при согласовании проекта НТО, не являющегося объектом капитального строительства, Порядком № 466 включены требования, аналогичные требованиям, предъявляемым при строительстве и реконструкции объектов капитального строительства, в том числе требования о представлении документа - Схемы планировочной организации земельного участка, который является составной частью проектной документации объекта капитального строительства.

Согласно информации Администрации (письмо от 09.08.2016 № 01/4892-и) и Департамента (письмо от 15.04.2016 № 29/931-и) схема планировочной организации земельного участка не является документом произвольного образца, а представляет собой документ, выполненный самостоятельно заявителем или проектной организацией на дежурном топографическом плане города Твери, актуальной топографической подоснове (результатах геодезических изысканий) сроком давности не более 1 года.

Следовательно, в любом случае для согласования архитектурно - художественного проекта НТО необходимо получить дежурный топографический план города Твери.

В соответствии с подпунктом «з» пункта 1 части 4 статьи 56 ГрК РФ информационные системы обеспечения градостроительной деятельности включают в себя, в том числе, сведения о геодезических и картографических материалах.

Постановлением Администрации от 11.07.2012 № 1158 утвержден Административный регламент предоставления муниципальной услуги «Предоставление сведений информационной системы обеспечения градостроительной деятельности» (далее - Регламент), согласно пункту 2.9.1 которого предоставление сведений информационной системы осуществляется бесплатно или за плату. При этом согласно пункту 2.4.1 Регламента сведения (копии документов), содержащиеся в информационной системе, выдаются заявителю в срок, не превышающий 14 дней с даты представления документа, подтверждающего внесение платы за предоставление указанных сведений (копий документов). В силу пункта 2.4.2 Регламента в случае, если муниципальная услуга в соответствии с законодательством Российской Федерации является бесплатной для заявителя, сведения (копии документов), содержащиеся в информационной системе, выдаются заявителю в течение 30 дней со дня регистрации в Департаменте запроса о предоставлении муниципальной услуги.

С учетом изложенного составление Схемы планировочной организации земельного участка в любом случае обусловлено необходимостью получения муниципальной услуги и связано со значительным временным периодом.

Помимо самостоятельной разработки Схемы планировочной организации земельного участка, хозяйствующий субъект может получить такую схему на возмездной основе.

Таким образом, согласовать архитектурно-художественный проект НТО возможно только в случае получения дополнительной муниципальной услуги (на возмездной или безвозмездной основе) либо приобретения дополнительной платной услуги по разработке Схемы планировочной организации земельного участка посредством заключения возмездного договора с проектной организацией, что увеличивает затраты владельца НТО и существенно продлевает срок заключения договора на размещение НТО, который не может быть заключен без наличия такой схемы.

Пунктом 2.3 Порядка № 466 установлена также обязанность в составе проекта НТО представить фотомонтаж в виде графической врисовки НТО в месте его предполагаемого размещения в существующую ситуацию с указанием размеров.

Постановлением Администрации от 24.10.2016 № 1825 «О внесении изменения в постановление администрации города Твери от 22.03.2016 № 466 «Об утверждении Порядка согласования архитектурно – художественного проекта нестационарного торгового объекта на территории города Твери» изменено понятие фотомонтажа: «фотомонтаж – изображение нестационарного торгового объекта в месте предполагаемого его размещения на фотографии существующей ситуации с соблюдением пропорций размещаемого нестационарного торгового объекта».

Согласно пояснениям ООО «Информбюро» после внесенных изменений в Порядок

№ 466 для согласования проекта НТО достаточно представления в Департамент изображения НТО на обычной фотографии без графической врисовки объекта.

Таким образом, внесенные в пункт 2.3 Порядка № 466 изменения к фотомонтажу не противоречат требованиям антимонопольного законодательства.

Позиция Администрации города Твери изложена в письме от 11.10.2017 № 18/355-и, Администрация полагает, что в ее действиях отсутствуют признаки нарушения антимонопольного законодательства.

Администрация города Твери заявила ходатайство о приостановлении рассмотрения дела, мотивировав тем, что проверку законности пункта 2.3 Порядка № 466 в части положения о схеме планировочной организации земельного участка осуществляет Центральный районный суд г. Твери в рамках дела № 2а-2491/2017 по иску прокурора Центрального района.

В соответствии с пунктом 2 части 4 статьи 45 Закона о защите конкуренции на заседании комиссии заслушиваются и обсуждаются ходатайства, принимаются по ним решения, которые должны быть отражены в протоколе заседания.

Комиссия Тверского УФАС России, рассмотрев ходатайство, приняла решение об отказе в его удовлетворении, отразив решение в протоколе.

Статьей 15 Закона о торговле установлены антимонопольные требования к органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления в области регулирования торговой деятельности.

В частности, указанным органам запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к установлению на товарном рынке правил осуществления торговой деятельности, отличающихся от аналогичных правил, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, в частности запрещается понуждение хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность, к участию в прохождении разрешительных процедур, установленных нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами в дополнение к предусмотренным федеральными законами процедурам и являющихся условиями организации и осуществления торговой деятельности на территории субъекта Российской Федерации или муниципального образования (аттестация торговых объектов, аккредитация хозяйствующих субъектов, сертификация товаров, соответствие торговых объектов требованиям законодательства Российской Федерации).

Администрация города Твери в нарушение запретов, установленных статьей 15 Закона о торговле, обязывает хозяйствующие субъекты проходить дополнительные разрешительные процедуры, что прямо запрещено федеральным законодательством.

Целями Закона о защите конкуренции являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков (часть 2 статьи 1 Закона о защите конкуренции).

Пунктом 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции предусмотрено, что 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, необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам.

Согласно пункту 7 статьи 4 Закона о защите конкуренции под конкуренцией понимается 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.

Согласно пункту 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции признаками ограничения конкуренции признаются действия по установлению органами государственной власти, органами местного самоуправления требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Требование Администрации о необходимости представления в составе проекта НТО схемы планировочной организации земельного участка, не предусмотренного законодательством Российской Федерации, противоречит антимонопольным требованиям, предъявляемым Законом о торговле и свидетельствует о создании препятствий для осуществления предпринимательской деятельности путем установления не предусмотренного законодательством требования к хозяйствующим субъектам, что признается признаком ограничения конкуренции.

ООО «Информбюро» неоднократно в период с 11.04.2016 по 11.08.2017 обращалось в Департамент с заявлениями о согласовании архитектурно-художественных проектов НТО (направлено 9 обращений), однако получены отказы по указанным обращениям. При этом во всех случаях решение об отказе мотивировано отсутствием в составе проекта НТО надлежащей схемы планировочной организации земельного участка. Факты отказов подтверждены также информацией Департамента (письмо от 22.08.2017 № 29/2592и).

Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Тверской области письмом от 09.08.2016 № 372 представил информацию о поступлении обращения ИП <***>, по результатам рассмотрения которого также было отказано в согласовании проекта НТО, что препятствовало заключению договора на размещение НТО и осуществлению предпринимательской деятельности с использованием НТО.

Учитывая вышеизложенное, действия Администрации города Твери, выразившиеся в установлении пунктом 2.3 Порядка № 466 требования о предоставлении в составе проекта НТО для согласования схемы планировочной организации земельного участка на дежурном топографическом плане города Твери в М 1:500 свидетельствуют о наличии в действиях Администрации города Твери нарушения пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В соответствии с приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220 «Об утверждении

Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке» (далее – Порядок № 220) в пределах, установленных пунктом 10.7 Порядка № 220, проведен анализ состояния конкуренции на товарном рынке осуществления торговой деятельности в нестационарных торговых объектах (киосках) (приобщен к материалам дела), в ходе которого установлено следующее.

Торговая деятельность в нестационарных торговых объектах относится к коду 47.8 «Торговля розничная в нестационарных торговых объектах и на рынках» по ОК 034-2014 (КПЕС 2008) Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности, утвержденного приказом Росстандарта от 31.01.2014 № 14-ст.

Вышеуказанный товарный рынок имеет следующие границы:

- временной интервал определен с 25.03.2016 (даты официального опубликования постановления Администрации города Твери от 22.03.2016 № 466 в газете «Вся Тверь»);
- продуктовые границы – торговая деятельность в нестационарных торговых объектах (киосках);
- географические границы – территория города Твери.

В связи с тем, что меры по устранению нарушения антимонопольного законодательства Администрацией города Твери не приняты, Комиссией принято решение о выдаче предписания.

РЕШИЛА:

1. Признать действия Администрации города Твери, выразившиеся в установлении пунктом 2.3 Порядка согласования архитектурно-художественного проекта нестационарного торгового объекта на территории города Твери, утвержденного постановлением от 22.03.2016 № 466, требования о предоставлении хозяйствующим субъектом в составе проекта НТО схемы планировочной организации земельного участка на дежурном топографическом плане города Твери в М 1:500 с подземными инженерными коммуникациями и прилегающей территорией, нарушением пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

2. Основания для прекращения рассмотрения дела № 04-6/1-9-2016 по статье 48 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» отсутствуют.

3. Выдать Администрации города Твери предписание об устранении нарушения антимонопольного законодательства.

4. Направить материалы дела № 04-6/1-9-2016 уполномоченному должностному лицу Тверского УФАС России для рассмотрения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении.

Председатель Комиссии: Л.В. Посохова

Члены Комиссии: Е.И. Манюгина, Ю.Б. Иванова

ПРЕДПИСАНИЕ

по делу № 04-6/1-9-2016

«26» октября 2017 г.
г. Тверь

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

председатель Комиссии: Посохова Л.В., заместитель руководителя управления,

члены Комиссии:

- Манюгина Е.И., начальник отдела контроля органов власти,

- Иванова Ю.Б., ведущий специалист-эксперт отдела контроля органов власти,

в присутствии на заседании представителей:

- Администрации города Твери: <***> (по доверенности от 17.09.2015 № 252);

- департамента архитектуры и строительства администрации города Твери: <***> (по доверенности от 11.09.2017 № 29/2861-и),

- ООО «Информбюро»: <***> (по доверенности от 01.09.2017 б/н),

- Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Тверской области: <***> (по доверенности от 08.09.2017 б/н),

в отсутствие представителей муниципального унитарного предприятия «Городской проект» (далее - МУП «Горпроект»), надлежащим образом извещенного о дате, времени и месте рассмотрения настоящего дела,

руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частью 4 статьи 41, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», на основании своего решения (резолютивная часть решения оглашена 13.10.2017, решение изготовлено в полном объеме 26.10.2017) по делу № 04-6/1-9-2016 о нарушении Администрацией города Твери пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

Администрации города Твери:

1. В срок до 15.12.2017 принять меры, направленные на устранение нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции», в том числе путем внесения изменений в постановление Администрации города Твери от 22.03.2016 № 466 и исключения из состава проекта НТО требования о предоставлении хозяйствующими субъектами схемы планировочной организации земельного

участка на дежурном топографическом плане города Твери в М 1:500 с подземными инженерными коммуникациями и прилегающей территорией.

2. О выполнении настоящего предписания сообщить в Тверское УФАС России не позднее пяти дней со дня истечения срока, установленного пунктом 1 настоящего предписания.

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

Председатель Комиссии: Л.В. Посохова

Члены Комиссии: Е.И. Манюгина, Ю.Б. Иванова