

РЕШЕНИЕ

по делу №04-59/1243 о нарушении антимонопольного законодательства

г. Кострома

(место вынесения)

Резолютивная часть решения оглашена 11 ноября 2014 г.

В полном объеме решение изготовлено 25 ноября 2014 г.

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

председатель Комиссии: Радаева Марина Владимировна, заместитель руководителя Управления - начальник отдела антимонопольного контроля и информационного анализа Костромского УФАС России,

члены Комиссии:

Торопова Екатерина Валентиновна, заместитель начальника отдела антимонопольного контроля и информационного анализа;

Дунаев Илья Владимирович, главный государственный инспектор отдела антимонопольного контроля и информационного анализа,

в присутствии:

от ответчика - администрации города Костромы - заместитель начальника судебного отдела правового управления администрации города Костромы (доверенность от 18.08.2014 г. №55исх.-3483/14);

от заинтересованного лица – Управления территориального планирования, городских земель, градостроительства, архитектуры и муниципального имущества администрации города Костромы – консультант юридического отдела (доверенность от 05.11.2014 г. №33),

в отсутствие заявителя, уведомленного о дате, времени и месте рассмотрения дела (сведения о надлежащем уведомлении в материалах дела присутствуют), ходатайство об отложении рассмотрения дела не поступало,

рассмотрев дело № 04-59/1243 по признакам нарушения администрацией города Костромы (156000, г. Кострома, ул. Советская, д.1) пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее по тексту – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В Костромское УФАС России поступило заявление гражданина <...>., зарегистрированное за вх. №1411 от 10.04.2014 г. о признаках нарушения администрацией города Костромы (далее по тексту - Администрация) антимонопольного законодательства, выразившегося в установлении в тексте Административного регламента предоставления Администрацией муниципальной услуги по оформлению градостроительного плана земельного участка, утвержденного постановлением Администрации от 20.09.2010 г. №1849, требований к составу документов, не предусмотренных нормами действующего законодательства.

Из существа обращения заявителя следует, что в противоречие с положениями Градостроительного кодекса Российской Федерации, регулирующего взаимоотношения по выдаче градостроительного плана земельного участка, органом местного самоуправления в лице Администрации в тексте регламента установлены необоснованные требования к представлению документов, что нарушает запрет, установленный пунктом 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Установив в обжалуемых действиях признаки нарушения антимонопольного законодательства, Костромским УФАС России на основании приказа руководителя Управления от 30.07.2014 г. №86 было возбуждено настоящее дело по признакам нарушения Администрацией пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, что выразилось в установлении в Административном регламенте предоставления Администрацией города Костромы муниципальной услуги по оформлению градостроительного плана земельного участка, утвержденного постановлением Администрации от 20.09.2010 г. №1849 не предусмотренных действующим законодательством требований к составу документов, обязательных к представлению совместно с заявлением о предоставлении указанной муниципальной услуги (пункты «а», «б», «в», «г», «з», «и» части 2.7.2 Административного регламента), что, в соответствии пунктом 17 статьи 4 Закона о защите, является признаком ограничения конкуренции в части установления не предусмотренных действующим законодательством требований к товарам (хозяйствующим субъектам) при предоставлении муниципальной услуги.

Представитель ответчика нарушения антимонопольного законодательства не признала, представила письменный отзыв от 18.08.2014 г. по предмету рассматриваемого дела. На заседаниях Комиссии 25.09.2014, 05.11.2014, 11.11.2014 г. представила пояснения согласно данному отзыву в дополнение указав, что текст Административного регламента был оспорен в судебном порядке гражданином <...>. В соответствии с решением Свердловского районного суда города Костромы от 09.04.2014 года по гражданскому делу №2-987/2014 подпункты «а», «б», «в», «г», «ж», «з», «и» пункта 2.7.2 раздела 2.7 признаны недействующими с момента вступления решения суда в законную силу. Апелляционным определением Судебной коллегии по гражданским делам Костромского областного суда от 30.06.2014 года решение суда первой инстанции в части признания противоречащим закону недействующим подпункта «ж» пункта 2.7.2 раздела 2.7 – отменено, в указанной части принято новое решение, которым в удовлетворении заявления в указанной части отказано. В виду указанных обстоятельств

Администрация полагает, что на момент возбуждения настоящего дела, инкриминируемые нарушения были устранены, что исключает производство по настоящему делу в силу статьи 48 Закона о защите конкуренции.

Представитель Управления территориального планирования, городских земель, градостроительства, архитектуры и муниципального имущества Администрации согласилась с позицией ответчика, а также поддержала доводы, указанные в отзывах по делу от 05.06.2014 г. от 27.10.2014 г.

Заслушав доводы сторон, изучив материалы дела и имеющиеся в деле доказательства, Комиссия антимонопольного органа по делу №04-59/1243 приходит к следующему.

Постановлением Администрации №1849 от 20.09.2010 года утвержден Административный регламент предоставления Администрацией города Костромы муниципальной услуги по оформлению градостроительного плана земельного участка (в редакции постановлений от 22.02.2011 №316, от 24.03.2011 №505, от 19.07.2011 №1675, от 01.03.2013 №357).

Пунктом 15 Административного регламента установлен перечень документов, необходимых для предоставления рассматриваемого вида муниципальной услуги. В указанный перечень входят:

а) откорректированный топографический план земельного участка в масштабе 1:500;

б) при наличии на земельном участке строений, сооружений справка о данных технического учета и материалы технической инвентаризации земельного участка и расположенных на нем строений, сооружений, проведенной в период, не превышающий одного года до момента обращения с заявлением о выдаче градостроительного плана;

в) заверенная копия правоустанавливающего документа о регистрации права на земельный участок;

(пп. "в" в ред. постановления Администрации города Костромы от 24.03.2011 N 505)

г) кадастровый план земельного участка (при наличии);

д) утратил силу. - Постановление Администрации города Костромы от 19.07.2011 N 1675;

е) заверенная копия свидетельства о регистрации юридического лица, заверенная копия свидетельства о постановке юридического лица на учет в налоговом органе по месту нахождения на территории Российской Федерации, оригинал или заверенная копия документа, подтверждающего полномочия на обращение с заявлением о предоставлении муниципальной услуги от имени заявителя (предоставляются в случае, если заявителем является юридическое лицо);

(пп. "е" в ред. постановления Администрации города Костромы от 22.02.2011 N 316)

ж) заверенная копия паспорта физического лица (заявителя, представителя

заявителя);

(в ред. постановления Администрации города Костромы от 22.02.2011 N 316)

з) предпроектные проработки (при наличии);

и) заключение органа, уполномоченного в области государственной охраны объектов культурного наследия в случае, если строительные изменения недвижимости предполагается осуществлять применительно к объектам недвижимости, которые в соответствии с действующим законодательством являются объектами культурного наследия (памятниками истории и культуры), выявленными объектами культурного наследия;

к) оригинал или заверенная копия документа, подтверждающего полномочия физического лица на обращение с заявлением о предоставлении муниципальной услуги от имени заявителя, если с заявлением обращается представитель заявителя.

(в ред. постановления Администрации города Костромы от 22.02.2011 N 316)

Пунктом 2.9 регламента установлено, что в предоставлении муниципальной услуги заявителю отказывается в случае:

а) обращения с заявлением лица, не относящегося к категории заявителей;

б) непредставления документов, определенных пунктами 2.7.1-2.7.3 настоящего Административного регламента, отвечающих требованиям пунктов 2.7.4-2.7.6 настоящего Административного регламента;

в) отсутствия права на земельный участок или объект недвижимости, расположенный на земельном участке;

г) предоставления заявителем документов, содержащих недостоверные сведения;

д) отсутствия письменного согласия заявителя на обработку персональных данных.

Согласно положениям статей 41, 44 Градостроительного кодекса Российской Федерации градостроительный план является одним из видов документов по планировке территории, наряду с проектом межевания и проектом планировки территории. Его отличительной особенностью является то, что градостроительный план выдаётся применительно к конкретному сформированному и поставленному на кадастровый учёт земельному участку, предназначенному для строительства или реконструкции, а не применительно к территории в целом.

Порядок подготовки градостроительного плана земельного участка (далее по тексту – ГПЗУ) регламентирован в части 17 статьи 46 Градостроительного кодекса РФ: «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 настоящей статьи, не требуется. Орган местного самоуправления в течение тридцати дней со дня поступления указанного обращения осуществляет подготовку градостроительного плана земельного участка и утверждает его.

Орган местного самоуправления предоставляет заявителю градостроительный план земельного участка без взимания платы».

Таким образом, подготовка и выдача ГПЗУ осуществляется по заявлению физического или юридического лица и является обязанностью органа местного самоуправления, не обусловленной требованием о предоставлении заявителем каких-либо документов, за исключением тех, которые связаны с возможностью идентификации обратившегося лица. Такая позиция отражена в определении Верховного Суда Российской Федерации в решении от 09.08.2012 № АТТ12-449, письме Госстроя от 17.12.2012 года №3427-ВК/11/ГС «О предоставлении государственной услуги по выдаче градостроительного плана».

Не смотря на то, что законодательством не предусмотрено предоставление со стороны заявителя дополнительных документов для получения ГПЗУ, Администрация своим волеизъявлением самостоятельно определила список документов в административном регламенте, чем создала препятствия в получении бесплатной муниципальной услуги, а так же создала необходимость получать и оплачивать дополнительные услуги.

Так, в силу норм действующего законодательства геодезическую (топографическую) съемку участков исполняют организации имеющие право на исполнение геодезических работ. Соответственно, выполнение указанных видов работ носит возмездный характер.

Таким образом, Администрация обуславливает предоставление бесплатной муниципальной услуги, через платное получение топографической съемки земельного участка у третьих лиц, что прямо запрещено нормой части 5 статьи 9 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Закон о предоставлении государственных и муниципальных услуг).

В соответствии с пунктом 4 статьи 7 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Федерации» (далее по тексту - Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, данному Федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

Согласно частям 1 и 2 статьи 7 Закона о предоставлении государственных и муниципальных услуг органы, предоставляющие муниципальные услуги, не вправе требовать от заявителя: представления документов и информации или осуществления действий, представление или осуществление которых не предусмотрено нормативными правовыми актами, регулирующими отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг; представления документов и информации, в том числе об оплате государственной пошлины, взимаемой за предоставление муниципальных услуг, которые находятся в распоряжении органов, предоставляющих государственные услуги, органов, предоставляющих муниципальные услуги, иных государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или

органам местного самоуправления организаций, участвующих в предоставлении предусмотренных частью 1 статьи 1 Закона о предоставлении государственных и муниципальных услуг, в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами, за исключением документов, включенных в определенный частью 6 настоящей статьи перечень документов. Заявитель вправе представить указанные документы и информацию в органы, предоставляющие государственные услуги, и органы, предоставляющие муниципальные услуги, по собственной инициативе.

Согласно части 17 статьи 46 Градостроительного кодекса Российской Федерации подготовка и выдача ГПЗУ осуществляется органом местного самоуправления в течение тридцати дней на основе заявления физического или юридического лица. Из содержания приведенных норм следует, что подготовка и выдача градостроительного плана земельного участка осуществляется по заявлению физического или юридического лица и является обязанностью органа местного самоуправления, не обусловленной требованием о предоставлении заявителем каких-либо документов, за исключением документов, указанных пунктом 6 части 1 статьи 7 Закона о предоставлении государственных и муниципальных услуг, если иное не предусмотрено нормативными правовыми актами, определяющими порядок предоставления государственных и муниципальных услуг. Кроме того, согласно статье 16 Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и статье 57 Градостроительного кодекса РФ ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности осуществляется органами местного самоуправления городских округов, органами местного самоуправления муниципальных районов путем сбора, документирования, актуализации, обработки, систематизации, учета и хранения сведений, необходимых для осуществления градостроительной деятельности. В силу части 5 статьи 56 Градостроительного кодекса на каждый земельный участок, который застроен или подлежит застройке, открывается дело, содержащее, в том числе, градостроительный план земельного участка, результаты инженерных изысканий, сведения о площади, о высоте и количестве этажей объекта капитального строительства, о сетях инженерно-технического обеспечения и т. д.

Исходя из сказанного выше, Администрация, разработав и утвердив Административный регламент, нарушила часть 17 статьи 46 Градостроительного кодекса Российской Федерации, часть 1 и 6 Закона о предоставлении государственных и муниципальных услуг, что привело или могло привести к необоснованному препятствованию деятельности хозяйствующих субъектов.

Статья 15 Закона о защите конкуренции представляет собой формальный состав правонарушения, который не требует обязательного наступления негативных последствий. Для определения в действиях субъектов квалифицирующие признаки состава данного нарушения, достаточно выявить факт наличия действий органа местного самоуправления, которые могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Из данного положения следует, что достаточным основанием для вывода о нарушении части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции является создание условий, возможности для наступления последствий в виде недопущения,

ограничения либо устранения конкуренции.

Пунктом 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции дано понятие признаков ограничения конкуренции, под которыми понимается, помимо прочего 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.

Отказ в выдаче градостроительного плана земельного участка в виду не предоставления дополнительных сведений является необоснованным препятствием со стороны органов местного самоуправления для осуществления деятельности хозяйствующими субъектами путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к хозяйствующим субъектам, то есть нарушением антимонопольного законодательства, определенным пунктом 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В рассматриваемом случае органом местного самоуправления принят нормативный акт, то есть акт, распространяющий своё действие на неопределённый круг лиц и затрагивающий интересы, в том числе индивидуальных предпринимателей, и юридических лиц, то незаконные требования, закреплённые в тексте Административного регламента могли препятствовать получению данной услуги, а, следовательно, могли повлиять на хозяйственную деятельность субъекта и, как следствие, могли привести к ограничению конкуренции. Поэтому рассматриваемый муниципальный акт Администрации по определению способен препятствовать предпринимательской и иной экономической деятельности.

Представленными ответчиком в рамках настоящего дела документами подтверждено, что решением Свердловского районного суда города Костромы по гражданскому делу №2-987/2014 от 09.04.2014 года пункты «а», «б», «в», «г», «з», «и» части 2.7.2 Административного регламента признаны несоответствующими требованиям частей 1,2 статьи 44, части 17 статьи 46 Градостроительного кодекса РФ, пунктам 1 и 2 части 1 статьи 7 Закона о предоставлении государственных и муниципальных услуг. Резолютивной частью судебного акта по указанному делу предусмотрено, что данные пункты признаются недействующими с момента вступления настоящего судебного решения в законную силу. Апелляционным определением Судебной коллегии по гражданским делам Костромского областного суда от 30.06.2014 года решение суда первой инстанции в части признания противоречащим закону недействующим подпункта «ж» пункта 2.7.2–отменено, в указанной части принято новое решение, которым в удовлетворении заявления в указанной части отказано.

В соответствии с частью 3 статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации от 14.11.2002 г. №138-ФЗ решение суда о признании нормативного правового акта или его части недействующими вступает в законную силу по правилам, предусмотренным статьей 209 настоящего Кодекса, и влечет за собой утрату силы этого нормативного правового акта или его части, а также других нормативных правовых актов, основанных на признанном недействующим нормативном правовом акте или воспроизводящих его содержание. Согласно статье 209 Гражданского процессуального кодекса РФ решения суда вступают в

законную силу по истечении срока на апелляционное обжалование. В случае подачи апелляционной жалобы решение суда вступает в законную силу после рассмотрения судом этой жалобы. Частью 5 статьи 329 Гражданского процессуального кодекса РФ регламентировано, что определение суда апелляционной инстанции вступает в законную силу со дня его принятия.

С учетом приведенных положений Гражданского процессуального кодекса РФ, определяющих процедуру вступления в законную силу судебных актов по заявлениям об оспаривании нормативного правового акта следует, что в рассматриваемом случае днем вступления в законную силу решения Свердловского районного суда города Костромы следует считать 30.04.2014 г. – дата вынесения апелляционного определения Судебной коллегии по гражданским делам Костромского областного суда. На этом основании Комиссия резюмировала, что на момент возбуждения дела, а именно по состоянию на дату 30.07.2014 г. (дата вынесения определения о назначении дела №04-59/1243 о нарушении антимонопольного законодательства к рассмотрению) в действиях Администрации отсутствовали нарушения антимонопольного законодательства, по признакам которых было возбуждено настоящее дело.

Резюмируя изложенное, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-3 статьи 41, пунктом 2 части 1 статьи 48, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

Рассмотрение дела №04-59/1243 о нарушении антимонопольного законодательства, возбужденное в отношении администрации города Костромы прекратить согласно пункту 2 части 1 статьи 48 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в связи с отсутствием нарушения антимонопольного законодательства в рассматриваемых комиссией действиях.

Председатель Комиссии

М.В. Радаева

Члены Комиссии:

И.В. Дунаев

Е.В. Торопова

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