

РЕШЕНИЕ

по делу №04-58/1242 о нарушении антимонопольного законодательства

г. Кострома

(место вынесения)

Резолютивная часть решения оглашена 18 декабря 2014 г.

В полном объеме решение изготовлено 29 декабря 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: заместитель руководителя управления - начальник отдела антимонопольного контроля и информационного анализа Костромского УФАС России,

члены комиссии:

заместитель начальника отдела антимонопольного контроля и информационного анализа;

главный государственный инспектор отдела антимонопольного контроля и информационного анализа,

старший государственный инспектор отдела антимонопольного контроля и информационного анализа

в присутствии:

от ответчика - администрации городского округа г. Волгореченск Костромской области – <...> ведущий специалист юридического отдела администрации городского округа г. Волгореченск Костромской области (доверенность от 23.09.2014 г. №74сд), <...> главный специалист отдела архитектуры администрации городского округа г. Волгореченск Костромской области (доверенность от 23.09.2014 г. №73сд),

рассмотрев дело № 04-58/1242 по признакам нарушения администрацией городского округа г. Волгореченск Костромской области (ОГРН/ИНН 1024402238420/4431001782, адрес места нахождения юридического лица: Костромская область, г. Волгореченск, ул. 50-летия Ленинского Комсомола, д.4) 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 рамках контроля за соблюдением органами местного самоуправления антимонопольного законодательства, в соответствии со статьей 23 Закона о защите конкуренции Костромским УФАС России проведена проверка муниципальных актов администрации городского округа г. Волгореченск Костромской области (далее по тексту – администрация), регламентирующих предоставление органом местного самоуправления муниципальных услуг, в частности услуги по подготовке и выдаче градостроительного плана земельного участка на территории городского округа г. Волгореченск Костромской области.

Анализ положений административного регламента по предоставлению администрацией муниципальной услуги «Подготовка и выдача градостроительного плана земельного участка» на территории городского округа город Волгореченск Костромской области», утвержденного постановлением администрации от 27.11.2013 г. №634, в редакции постановления от 25.06.2014 г. №278 (далее по тексту – Административный регламент) показал, 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 Административного регламента установлен перечень документов, предоставляемых заявителем, которые не предусмотрены действующим законодательством, а именно правоустанавливающие документы на земельный участок; кадастровый паспорт земельного участка; межевой план (землеустроительное дело); 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; предпроектное обоснование места размещения объекта капитального строительства, согласованного в установленном порядке (в составе схемы генерального плана на откорректированной топооснове М 1:500 (М 1:2000) с указанием сносимых и сохраняемых объектов, описанием основных технико-экономических показателей (планируемое целевое назначение объектов, процент застройки и озеленения, этажность и основные параметры объекта капитального строительства); технические условия на подключение объекта планируемого для строительства или реконструкции к сетям инженерно-технического обеспечения, а также не предусмотренных действующим законодательством оснований для отказа в предоставлении рассматриваемой муниципальной услуги (отсутствие полного пакета документов, необходимых для предоставления муниципальной услуги, указанных в подпунктах 1,2,3,6,7,8,9 пункта 15 настоящего административного регламента; несоответствие документов, необходимых для предоставления муниципальной услуги и представленных заявителем, требованиям установленным настоящим административным регламентом; предоставления заявителем о себе недостоверных сведений; документы представлены в ненадлежащий орган).

Установив в указанных действиях администрации признаки нарушения антимонопольного законодательства, Костромским УФАС России на основании приказа руководителя Управления от 30.07.2014 г. №84 было возбуждено настоящее дело по признакам нарушения администрацией пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, в рамках которого установлено нижеследующее.

Представители ответчика нарушение антимонопольного законодательства не признали, представили письменные отзывы и пояснения от 15.08.2014 г., от 24.10.2014 г., от 21.11.2014 г. по предмету рассматриваемого дела. На заседаниях Комиссии, состоявшихся 23.09.2014 г., 06.11.2014 г., 27.11.2014 г., 18.12.2014 г. вменяемые признаки нарушения антимонопольного законодательства администрацией не признаны по основаниям, изложенным в отзыве и дополнениях к нему. В качестве основного аргумента администрацией приведено обстоятельство отсутствия публикации текста Административного регламента в официальном печатном издании, что подразумевает вступление рассматриваемого муниципального акта в законную силу. В обоснование отсутствия публикации сообщено, что в адрес официального печатного издания «ВЕК» должностными лицами администрации был направлен текст Административного регламента, но, по независящим от администрации причинам текст регламента так и не был обнародован и опубликован в официальном печатном издании.

Со слов представителя администрации, при предоставлении рассматриваемой муниципальной услуги должностные лица администрации руководствовались исключительно нормами действующего законодательства, которые регулируют предоставление муниципальной услуги по подготовке и выдаче градостроительного плана земельного участка, а именно положениями Градостроительного кодекса РФ.

С учетом установленных в ходе рассмотрения дела обстоятельств, имеющих значение для дела, Комиссией по делу были внесены уточнения в признаки вменяемого ответчику нарушения антимонопольного законодательства, что отражено в определении Костромского УФАС России об отложении рассмотрения дела №04-58/1242 (исх. №3204/04 от 10.11.2014 г.), которыми признаны действия администрации, выразившиеся в установлении не предусмотренных действующим законодательством требований к составу документов, обязательных к представлению с заявлением о выдаче градостроительного плана земельного участка, а также не предусмотренных действующим законодательством оснований отказа в предоставлении указанной муниципальной услуги в тексте Административного регламента (подпункты 4, 5, 6, 7, 8, 9 пункта 15, абзацы 1-3 пункта 22 регламента), размещенного на официальном сайте (портале) администрации городского округа г. Волгореченск по адресу в сети Интернет <http://www.go-volgorechensk.ru/municipalnie-uslugi/administrativnye-reglamenti/>, что, в соответствии с пунктом 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции, является признаком ограничения конкуренции.

Заслушав доводы сторон, изучив материалы дела и имеющиеся в деле доказательства, комиссия антимонопольного органа по делу №04-58/1242 приходит к следующему.

В соответствии со статьей 6 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Закон о предоставлении государственных и муниципальных услуг) органы, предоставляющие муниципальные услуги обязаны предоставлять государственные и муниципальные услуги в соответствии с административными регламентами.

В силу «Перечня муниципальных услуг, предоставляемых органами местного

самоуправления городского округа г. Волгореченск», утвержденного постановлением администрации №81 от 27.03.2012 г., подготовка и выдача градостроительного плана земельного участка на территории городского округа г. Волгореченск Костромской области является муниципальной услугой, предоставляемой администрацией.

Во исполнение указанных нормативных актов администрацией издано постановление №634 от 27.11.2013 г., которым утвержден Административный регламент, которое, совместно с текстом регламента, опубликовано на официальном сайте (портале) администрации в сети Интернет по адресу: <http://www.go-volgorechensk.ru/municipalnie-uslugi/administrativnye-reglamenti>, что согласуется с пунктом 5 названного постановления.

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

- 1) запрос заявителя в форме заявления, согласно приложению № 3 к настоящему Административному регламенту;
- 2) документ, удостоверяющий права (полномочия) представителя заявителя в случае обращения с запросом представителя заявителя;
- 3) документы, подтверждающие получение согласия другого лица, не являющегося заявителем на обработку персональных данных этого лица. (Если для предоставления муниципальной услуги необходима обработка персональных данных такого лица и если в соответствии с федеральным законом обработка таких персональных данных может осуществляться с согласия указанного лица. Исключение составляют лица, признанные безвестно отсутствующими, и разыскиваемые лица, место нахождения которых не установлено уполномоченным федеральным органом исполнительной власти) (Документы, подтверждающие получение согласия, могут быть представлены в том числе в форме электронного документа.)
- 4) правоустанавливающие документы на земельный участок;
- 5) кадастровый паспорт земельного участка;
- 6) межевой план (землеустроительное дело) (при наличии);
- 7) 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;
- 8) предпроектное обоснование места размещения объекта капитального строительства, согласованного в установленном порядке (в составе схемы генерального плана на откорректированной топооснове М 1:500 (М 1:2000) с указанием сносимых и сохраняемых объектов, описанием основных технико-экономических показателей (планируемое целевое назначение объектов, процент застройки и озеленения, этажность и основные параметры объекта капитального строительства) (при наличии);

9) технические условия на подключение объекта планируемого для строительства или реконструкции к сетям инженерно-технического обеспечения (при наличии).

Перечень указанных в настоящем пункте Административного регламента документов является исчерпывающим, из них документы, указанные в подпунктах 1,2,3,6,7,8,9 настоящего пункта, предоставляются заявителем лично.

Пунктом 22 Административного регламента установлены основания для отказа в предоставлении муниципальной услуги, которыми являются:

- отсутствие полного пакета документов, необходимых для предоставления муниципальной услуги, указанных в подпунктах 1,2,3,6,7,8,9 пункта 14 настоящего административного регламента;

- несоответствие документов, необходимых для предоставления муниципальной услуги и представленных заявителем, требованиям, установленным настоящим Административным регламентом;

- предоставления заявителем о себе недостоверных сведений;

- документы представлены в ненадлежащий орган;

- заявитель не представил документы, подтверждающие получение согласия другого лица, не являющегося заявителем, если для предоставления муниципальной услуги необходима обработка персональных данных такого лица и если в соответствии с федеральным законом обработка таких персональных данных может осуществляться с согласия указанного лица, при обращении за получением муниципальной услуги (за исключением лиц, признанных безвестно отсутствующими, и разыскиваемых лиц, место нахождения которых не установлено уполномоченным федеральным органом исполнительной власти);

- отказ заявителя (представителя заявителя) от предоставления муниципальной услуги.

Согласно положениям статей 41, 44 Градостроительного кодекса РФ 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 ГПЗУ 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, размещенном на официальном сайте (портале) администрации, 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 Закона о предоставлении государственных и муниципальных услуг.

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.

Согласно части 17 статьи 46 Градостроительного кодекса РФ 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 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 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, Градостроительный кодекс РФ не предусматривает каких – либо оснований для отказа в выдаче ГПЗУ. Незаконный отказ в предоставлении муниципальной услуги может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции. Кроме того, согласно статье 16 Федерального закона от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «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 РФ на каждый земельный участок, который застроен или подлежит застройке, открывается дело, содержащее, в том числе, ГПЗУ, 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 разместив на официальном сайте Административный регламент, нарушила часть 17 статьи 46 Градостроительного кодекса РФ, 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.

Поскольку муниципальная услуга предоставляется, в том числе, и хозяйствующим субъектам (застройщикам), то незаконные требования, закрепленные в Административном регламенте, размещенном на официальном сайте (портале) администрации, могут препятствовать получению данной услуги, а, следовательно, могут повлиять на хозяйственную деятельность субъекта и привести к ограничению

конкуренции, что является нарушением антимонопольного законодательства, а именно пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции. Поэтому рассматриваемые действия администрации по определению способны (могли) препятствовать предпринимательской и иной экономической деятельности.

В рамках рассмотрения дела, а также имеющимися в деле доказательствами подтверждено, что рассматриваемая муниципальная услуга оказывалась администрацией, представленными в материалы дела заявлениями хозяйствующих субъектов, обратившихся в администрацию доказано, что совместно с заявлением хозяйствующие субъекты предоставляли документы, которые не предусмотрены положениями Градостроительного кодекса РФ, но предусмотрены подпунктами 4-8 пункта 15 рассматриваемого Административного регламента.

Указанные фактические обстоятельства свидетельствуют о том, что при формировании комплекта документов, необходимых для совместного представления с заявлением о выдаче ГПЗУ заявителя (хозяйствующие субъекты) руководствовались требованиями Административного регламента, размещенного на официальном сайте (портале) администрации в сети Интернет, положения которого возлагают на заявителей необоснованные требования к представлению документов и содержат не предусмотренные основания для отказа в предоставлении муниципальной услуги, что не предусмотрено нормами Градостроительного кодекса РФ.

По мнению Комиссии, изложенное не может свидетельствовать о добровольности представления со стороны заявителей комплекта документов, обязательных к представлению для получения муниципальной услуги, поскольку из пояснений заявителей (хозяйствующих субъектов), при формировании комплекта документов последние руководствовались положениями Административного регламента администрации, устанавливающих требования к составу документов.

С учётом установленных обстоятельств, комиссия приходит к итоговому заключению, что в рассматриваемом случае имеются достаточные доказательства для квалификации действий администрации, выразившихся в установлении не предусмотренных действующим законодательством требований к составу документов, обязательных к представлению с заявлением о выдаче градостроительного плана земельного участка, а также не предусмотренных действующим законодательством оснований отказа в предоставлении указанной муниципальной услуги в тексте Административного регламента предоставления муниципальной услуги «Подготовка и выдача градостроительного плана земельного участка» на территории городского округа г. Волгореченск Костромской области», утвержденного постановлением администрации от 27.11.2013 г. №634 (подпункты 4, 5, 6, 7, 8, 9 пункта 15, абзацы 1-3 пункта 22 регламента) и размещенного на официальном сайте (портале) администрации городского округа г. Волгореченск по адресу в сети Интернет <http://www.govolgorechensk.ru/municipalnie-uslugi/administrativnye-reglamenty/>, что, в соответствии с пунктом 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции, является признаком ограничения конкуренции.

По правилам части 1 статьи 49 Закона о защите конкуренции комиссия при принятии решения разрешает вопрос о выдаче предписаний и об их содержании, а также о необходимости осуществления других действий, направленных на

устранение и (или) предотвращение нарушения антимонопольного законодательства.

Материалами дела подтверждено, что после возбуждения Управлением настоящего дела, ответчиком были предприняты действия, свидетельствующие об устранении нарушений антимонопольного законодательства, по признакам которых было возбуждено дело № 04-58/1242.

Указанные действия выразились в издании постановлений администрации от 12.09.2014 г. №425, от 22.10.2014 г. №495., которыми спорные положения Административного регламента исключены и признаны утратившими силу. Данные постановления администрации опубликованы в установленном порядке в официальном печатном издании – информационном бюллетене для официальной информации органов местного самоуправления городского округа г. Волгореченск – «ВЕК» за №4 (1) от 28.10.2014 г. и №5 (5) от 30.10.2014 г., следовательно, вступили в законную силу. Текст Административного регламента в ныне действующей редакции также опубликован в официальном печатном издании «ВЕК» за №4(1) от 28.10.2014 г. и размещен на официальном сайте (портале) администрации. Таким образом, основания для выдачи предписания отсутствуют.

Резюмируя изложенное, а также руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», комиссия,

РЕШИЛА:

1. Признать действия администрации городского округа г. Волгореченск Костромской области нарушающими пункт 2 часть 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. №135-ФЗ « О защите конкуренции», что выразилось в установлении не предусмотренных действующим законодательством требований к составу документов, обязательных к представлению с заявлением о выдаче градостроительного плана земельного участка, а также не предусмотренных действующим законодательством оснований отказа в предоставлении указанной муниципальной услуги в тексте Административного регламента предоставления муниципальной услуги «Подготовка и выдача градостроительного плана земельного участка» на территории городского округа город Волгореченск Костромской области», утвержденного постановлением администрации от 27.11.2013 г. №634 (подпункты 4, 5, 6, 7, 8, 9 пункта 15, абзацы 1-3 пункта 22 регламента) и размещенного на официальном сайте (портале) администрации городского округа г. Волгореченск по адресу в сети Интернет <http://www.govolgorechensk.ru/municipalnie-uslugi/administrativnye-reglamenty/>, что, в соответствии с пунктом 17 статьи 4 Федерального закона от 26.07.2006 года №135-ФЗ «О защите конкуренции», является признаком ограничения конкуренции.

2. В виду того, что в рамках дела администрацией городского округа г. Волгореченск Костромской области предприняты действия по устранению нарушения путем исключения спорных положений из текста Административного регламента, основания для выдачи предписания отсутствуют.

3. Передать материалы дела №04-58/1242 должностному лицу Костромского УФАС России, уполномоченному в соответствии со статьей 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях рассматривать дела об административных правонарушениях, для решения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении в связи с выявленным нарушением антимонопольного законодательства.

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