

ПОСТАНОВЛЕНИЕ по делу № 04-5/1-1-2018

о назначении административного наказания

за нарушение антимонопольного законодательства

«7» сентября 2018 года

г. Тверь

Заместитель руководителя Управления Федеральной антимонопольной службы по Тверской области Л.В.Посохова при осуществлении государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства, рассмотрев протокол об административном правонарушении в отношении должностного лица – ХХХ, исполнявшего обязанности начальника департамента архитектуры и строительства администрации города Твери, материалы дела об административном правонарушении № 04-5/1-1-2018, материалы дела № 04-6/1-9-2016 о нарушении статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

в отсутствие ХХХ, надлежащим образом уведомленного о дате, времени и месте рассмотрения дела,

УСТАНОВИЛ:

Решением по делу № 04-6/1-9-2016 действия Администрации города Твери (далее – Администрация), 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 (далее – Порядок), требования о предоставлении хозяйствующим субъектом в составе проекта нестационарного торгового объекта (далее – НТО) схемы планировочной организации земельного участка на дежурном топографическом плане города Твери в М 1:500 с подземными инженерными коммуникациями и прилегающей территорией, признаны нарушением пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Резолютивная часть решения по делу № 04-6/1-9-2016 объявлена 13.10.2017, полный текст решения изготовлен 26.10.2017.

Решением Тверской городской Думы от 16.10.2014 № 368 утверждены Правила благоустройства, 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.

Порядок согласования архитектурно-художественного проекта НТО на территории города Твери утвержден постановлением Администрации от 22.03.2016 № 466 (далее - Порядок № 466), согласно которому 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.

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 архитектуры и строительства администрации города Твери (далее – Департамент) (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.

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.

Федерации или муниципального образования (аттестация торговых объектов, аккредитация хозяйствующих субъектов, сертификация товаров, соответствие торговых объектов требованиям законодательства Российской Федерации).

Администрация в нарушение запретов, установленных статьей 15 Закона о торговле, возложила на хозяйствующие субъекты обязанность 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, свидетельствует о создании препятствий для осуществления предпринимательской деятельности путем установления не предусмотренного законодательством требования к хозяйствующим субъектам, что признается признаком ограничения конкуренции.

В рамках дела № 04-6/1-9-2016 установлено, что 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 Г., 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 нарушении пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В соответствии с частью 1.2 статьи 28.1 КоАП РФ поводом к возбуждению дел об административных правонарушениях, предусмотренных [статьями 14.9, 14.31, 14.31.1 - 14.33](#) настоящего Кодекса, является принятие комиссией антимонопольного органа решения, которым установлен факт нарушения антимонопольного [законодательства](#) Российской Федерации.

В соответствии с частью 1 статьи 14.9 КоАП РФ действия (бездействие) должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных лиц органов или организаций, государственных внебюджетных фондов, а также организаций, участвующих в предоставлении государственных или муниципальных услуг, которые недопустимы в соответствии с антимонопольным [законодательством](#) Российской Федерации и приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, а равно к ограничению свободного перемещения товаров (работ, услуг), свободы экономической деятельности, влекут наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пятнадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей.

Согласно статье 2.4 КоАП РФ административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей. Под должностным лицом 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.

Согласно информации Администрации (письмо от 31.08.2017 № 01-5458-и) проект Порядка внесен начальником ХХХ, уволенным 09.06.2017. Вышеуказанный Порядок утвержден постановлением Администрации от 22.03.2016 № 466, является приложением к вышеуказанному постановлению и это приложение подписано начальником ХХХ.

Факт назначения ХХХ с 12.03.2014 на должность начальника Департамента

подтверждена Распоряжением Департамента от 11.03.2014 № 263-к.

В соответствии с пунктами 1.1 и 1.4 Положения о департаменте архитектуры и строительства администрации города Твери, утвержденного постановлением Администрации от 27.12.2005 № 5165 (далее – Положение), Департамент является структурным подразделением Администрации и самостоятельным юридическим лицом. Согласно пункту 3.1 Положения Департамент для выполнения поставленных задач разрабатывает проекты муниципальных правовых актов по вопросам градостроительной деятельности. В соответствии с пунктом 5.3 Положения Департамент возглавляет начальник, назначаемый на должность Главой Администрации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Согласно разделу 6 Положения Департамент несет ответственность за выполнение возложенных на него задач и функций, а согласно разделу 5 Положения начальник Департамента несет персональную ответственность за выполнение задач и функций Департамента.

В соответствии с пунктами 1.6 и 2.3 должностной инструкции начальника Департамента, утвержденной Распоряжением Администрации от 24.04.2014 № 479-к, начальник Департамента выполняет нормативно-творческую работу; планирует работу департамента, включая общее руководство работой Департамента в области градостроительной деятельности, планировки архитектурно-строительного проектирования; разрабатывает предложения, направленные на повышение эффективности деятельности Департамента и организует их осуществление; представляет в установленном порядке предложения по приему, перемещению и увольнению сотрудников Департамента.

На момент внесения проекта порядка и подписания Порядка как приложения к постановлению Администрации от 22.03.2016 № 466 начальник ХХХ являлся должностным лицом.

В действиях ХХХ, внесшего проект порядка и подписавшего Порядок как приложение к постановлению Администрации от 22.03.2016 № 466, содержатся событие административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 14.9 КоАП РФ.

Дата совершения административного правонарушения – 22.03.2016. Место совершения административного правонарушения: 170100, г. Тверь.

Факт увольнения ХХХ в 2017 году с должности начальника Департамента (распоряжение Администрации от 06.06.2017 № 581-к) не влияет на вышеуказанные выводы о том, что на момент внесения проекта порядка и подписания Порядка как приложения к постановлению Администрации от 22.03.2016 № 466 ХХХ являлся начальником Департамента и должностным лицом.

В протоколе, а также в возражениях на протокол, поступивших 07.09.2018, ХХХ указал следующее.

Проект порядка проходил правовую экспертизу, а проведение правовой экспертизы входит в полномочия иного подразделения Администрации. ХХХ не принимал постановление Администрации от 22.03.2016 № 466, которым Порядок утвержден, постановление подписано иным должностным лицом – ХХХ, который являлся главой Администрации. Учитывая вышеизложенные обстоятельства, ХХХ

полагает, что в его действиях отсутствует событие административного правонарушения.

Однако вышеуказанные обстоятельства не свидетельствуют об отсутствии в действиях ХХХ события административного правонарушения, поскольку именно ХХХ внес на рассмотрение главы Администрации проект Порядка (подтверждается представленной Администрацией копией письма Департамента от 28.01.2016 № 29/213, подписанным ХХХ) и должен был при его разработке учитывать требования федерального законодательства. Именно ХХХ, а не глава Администрации ХХХ, подписал Порядок, являющийся приложением к постановлению Администрации от 22.03.2016 № 466 (следует из текста вышеуказанного правового акта).

В соответствии со статьей 24.1 КоАП РФ задачами производства по делу об административных правонарушениях является всестороннее, полное и объективное выяснение обстоятельств дела, разрешению его в соответствии с законом.

В соответствии с частью 1 статьи 2.1 КоАП РФ административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

В соответствии со статьей 2.2 КоАП РФ административное правонарушение признается совершенным умышленно, если лицо, его совершившее, сознавало противоправный характер своего действия (бездействия), предвидело его вредные последствия и желало наступления таких последствий или сознательно их допускало либо относилось к ним безразлично. Административное правонарушение признается совершенным по неосторожности, если лицо, его совершившее, предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия (бездействия), но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на предотвращение таких последствий либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть.

Административное правонарушение со стороны ХХХ совершено виновно, так как он, как уполномоченное должностное лицо, осуществляя функции представителя власти, обязан был обеспечить соблюдение действующего законодательства и осознавал, что принятие правового акта в предлагаемом проекте повлечет препятствия при осуществлении предпринимательской деятельности. Форма вины – умысел.

В соответствии со статьей 3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и третьими лицами.

В соответствии с позицией Конституционного Суда Российской Федерации санкции штрафного характера должны отвечать вытекающим из Конституции Российской Федерации требованиям справедливости и соразмерности,

содержать публично-правовую ответственность лишь за виновное деяние и дифференциацию санкции в зависимости от тяжести содеянного, размера и характера причиненного ущерба, степени вины правонарушителя и иных существенных обстоятельств, обуславливающих индивидуализацию при применении санкции (постановление от 11.03.1998, постановление от 12.05.1998, постановлением от 15.07.1999).

В соответствии со статьей 2.9 КоАП РФ малозначительность правонарушения имеет место при отсутствии существенной угрозы охраняемым общественным отношениям, с учетом характера, степени общественной опасности, наличия или угрозы причинения вреда личности, обществу или государству. Квалификация правонарушения как малозначительного может иметь место только в исключительных случаях и производится с учетом положений пункта 21 постановления Пленума Верховного суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 5 при отсутствии существенной угрозы охраняемым общественным отношениям, с учетом характера, степени общественной опасности, наличия или угрозы причинения вреда личности, обществу или государству.

Норма статьи 15 Закона о защите конкуренции о недопустимости любых действий органов местного самоуправления, влекущих возможность ограничения конкуренции, абсолютна, такие действия недопустимы вне зависимости от того, имелся ли реальный ущерб для конкуренции, либо имелась только потенциальная возможность ограничения конкуренции, сам факт принятия обязательных правовых актов, реализация которых способна негативно отразиться на конкуренции нарушает публичные интересы, нарушение несет существенную угрозу охраняемым общественным отношениям. В рамках дела № 04-6/1-9-2016 установлено, что имелись реальные последствия в виде невозможности в течение длительного времени приступить к осуществлению предпринимательской деятельности именно вследствие невозможности исполнить требования Порядка. Учитывая вышеуказанное, отсутствуют основания для применения статьи 2.9 КоАП РФ.

Минимальный размер административного штрафа, предусмотренного санкцией части 1 статьи 14.9 КоАП РФ (15 тыс. рублей) не является неоправданно несоразмерным, отвечает требованиям справедливости и соответствует требованиям публично-правовой ответственности за виновное деяние.

При вынесении настоящего постановления и назначении административного наказания учтен характер совершенного административного правонарушения и его последствий, личность виновного, его имущественное положение, отсутствие обстоятельств, отягчающих и смягчающих административную ответственность.

С учетом вышеуказанного имеются основания для применения минимального размера санкции, предусмотренной частью 1 статьи 14.9 КоАП РФ.

В соответствии с частью 1 статьи 28.3 и статьей 23.48 КоАП РФ федеральный антимонопольный орган, его территориальные органы уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях, в том числе предусмотренных статьей 14.9 КоАП РФ. Рассматривать дела об административных правонарушениях от имени вышеуказанных органов вправе, в том числе, заместители руководителя территориальных органов федерального антимонопольного органа.

В соответствии с частью 5 статьи 4.5 КоАП РФ срок давности привлечения к административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные [статьями 14.9, 14.31, 14.31.1 - 14.33](#) настоящего Кодекса, начинается исчисляться со дня вступления в силу решения комиссии антимонопольного органа, которым установлен факт нарушения антимонопольного [законодательства](#) Российской Федерации. Решение по делу № 04-6/1-9-2016 вступило в силу 26.10.2017, следовательно, на дату вынесения постановления срок давности не истек.

Руководствуясь частью 1 статьей 14.9, статьями 23.48, 29.9, 29.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и частью 1 статьи 23 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

ПОСТАНОВИЛ:

1. Признать должностное лицо - XXX, исполнявшего обязанности начальника департамента архитектуры и строительства администрации города Твери, виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 14.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

2. Наложить на XXX административный штраф в размере 15 000 (пятнадцать тысяч) рублей.

Реквизиты для перечисления штрафов за нарушение антимонопольного законодательства: XXX

В соответствии с п.1 ст.32.2 КоАП РФ штраф должен быть уплачен не позднее 60 дней со дня вступления постановления о наложении штрафа в законную силу.

Согласно части 5 статьи 32.2 КоАП РФ при отсутствии документа, свидетельствующего об уплате административного штрафа, по истечении 60 дней со срока, указанного в части 1 настоящей статьи, судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление, направляют соответствующие материалы судебному приставу-исполнителю для взыскания суммы административного штрафа в порядке, предусмотренном федеральным законодательством. Кроме того, должностное лицо федерального органа исполнительной власти, структурного подразделения или территориального органа, а также иного государственного органа, уполномоченного осуществлять производство по делам об административных правонарушениях (за исключением судебного пристава-исполнителя), составляет протокол об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 20.25 настоящего Кодекса.

В соответствии со ст.30.3 и ст. 31.1 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано вышестоящему должностному лицу либо в суд в течение 10 дней со дня вручения или получения копии постановления.

Заместитель руководителя Тверского УФАС России _____ Л.В. Посохова
