Р Е Ш Е Н И Е

по результатам рассмотрения жалобы № 09/18.1/16-АМ о нарушении порядка осуществления процедур, включенных в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства

03 марта 2016 года

г. Псков

Комиссия по рассмотрению жалоб на нарушение порядка осуществления процедур, включенных в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства, в соответствии со статьей 18.1 Федерального закона от 27.06.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции) Управления Федеральной антимонопольной службы по Псковской области (далее - Комиссия) в составе:
Заместителя председателя Комиссии – и.о. заместителя руководителя – начальника отдела товарных рынков и естественных монополий Псковского УФАС России «_____»,
Членов комиссии:
- начальника отдела контроля органов власти, закупок и рекламы Псковского УФАС России «_____».;
- ведущего специалиста - эксперта отдела товарных рынков и естественных монополий Псковского УФАС России «_____».
в присутствии представителя заявителя: «_____» (доверенность от 12.10.2015 г.);
в присутствии представителя ответчика: «_____» (доверенность от 29.02.2016 № 5).
рассмотрев жалобу на действия Администрации города Пскова по нарушению порядка осуществления процедур, включенных в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства, в части соблюдения сроков при рассмотрении заявления на внесение изменения в разрешение на строительство (заявление от 18.11.2015 № 29).

УСТАНОВИЛА:
В Управление Федеральной антимонопольной службы по Псковской области (далее - Псковское УФАС России) поступила жалоба ООО СК «Народная» (далее - Жалоба) (вх. № 113з от 17.02.2016 года) на действия Администрации города Пскова по нарушению порядка осуществления процедур, включенных в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства, в части соблюдения сроков при рассмотрении заявления на внесение изменения в разрешение на строительство (заявление от 18.11.2015 № 29).
Жалоба подана в срок, установленный частью 5 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, подготовлена в соответствии с требованиями части 6 статьи 18.1 данного Закона.
Информация о поступлении Жалобы на действия организатора торгов размещена на официальном сайте Псковского УФАС России http://pskov.fas.gov.ru 20.02.2016г.
В связи с рассмотрением жалобы, Псковским УФАС России на основании части 11 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции Администрации города Пскова было направлено уведомление о поступлении Жалобы (Исх. № 597/БТ от 20.02.2016 года).
По мнению заявителя, Администрация города Пскова нарушила:
- нарушила нормы федерального законодательства, в части рассмотрения

заявления с нарушением сроков установленных ГрК РФ;
- применила требований регламентирующих процедуры выдачи разрешения на строительство к иной процедуре внесение изменений в разрешение на строительство, что нарушает требования ст.51 ГрК РФ
- незаконно отказала во внесении изменений в разрешение на строительство.
Заявитель в своей Жалобе просит Псковское УФАС России:
- признать Жалобу обоснованной;
- признать действия Администрации города Пскова нарушающим нормы федерального законодательства;

Администрация города Пскова представила письменные возражения на жалобу (материалы дела – письмо от 29.02.2016 № б/н), в которых указала, что срок проведения процедуры – внесение изменения в разрешение на строительство Градостроительным Кодексом Российской Федерации не предусмотрен, а также Администрацией города Пскова не предъявлялись требования к ООО СК «Народная» не включенные в исчерпывающий перечень процедур в сфере жилищного строительства, который утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.04.2014 № 403.
Жалобу Администрация города Пскова не признает и считает её не обоснованной.

По результатам рассмотрения жалобы и возражений на неё Комиссией Псковского УФАС России установлено:
В соответствии со ст. 51, 52 ГрК РФ определен порядок проведения процедур: выдачи разрешения на строительства, продление срока действия разрешения на строительство, внесение изменений в разрешение на строительство.
Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 30.04.2014 № 403 «Об исчерпывающем перечне процедур в сфере строительства», процедуры выдачи разрешения на строительство, продление срока действия разрешения на строительство, внесение изменений в разрешение на строительство закреплены как самостоятельные процедуры (п.59-61 Постановления).
Ст. 51 ГрК РФ установлено, что уполномоченным органов на выдачу разрешений на строительство являются - федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления.
Пунктами 6, 20 ст.14 Гл.3 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ) установлено, что к вопросам городского поселений относится утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов поселения документации по планировке территории, выдача разрешений на строительство (за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, иными федеральными законами), разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции объектов капитального строительства, расположенных на территории поселения, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений, резервирование земель и изъятие земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд, осуществление муниципального земельного контроля в границах поселения, осуществление в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, осмотров зданий, сооружений и выдача рекомендаций об устранении выявленных в ходе таких осмотров нарушений.

Согласно пп.5.7, п.5 ст. 32 Устав муниципального образования «Город Псков» (принят постановлением Псковской городской Думы от 06.03.1997 № 132) к полномочиям Администрации города Пскова относится подготовка и выдача в установленном законодательством порядке разрешений на строительство (за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, иными федеральными законами), разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции объектов капитального строительства, расположенных на территории городского округа.
Во исполнение своих полномочий Постановлением Администрации города Пскова от 25.11.2011 № 2843 «Об утверждении Административного регламента предоставления муниципальной услуги «Выдача разрешений на строительство, реконструкцию объекта капитального строительства» (далее - Регламент), указанный Регламент не содержит норм и правил, установленных для проведения процедуры – внесение изменения в разрешение на строительство.
Иного нормативно-правового акта регламентирующую процедуру внесение изменения в разрешение на строительство Администрацией города Пскова не представлено (материалы дела – возражения на Жалобу от 29.02.2016 № б/н).

09 августа 2013 Администрацией города Пскова было выдано разрешение на строительство № RU60302000-33 на объект капитального строительства многоквартирного жилого дома со встроенными нежилыми помещениями и автостоянкой в цокольном этаже, расположенного по адресу г.Псков, ул.Коммунальная, д. 15-Б (далее – разрешение на строительство) (материалы дела).
18 ноября 2015 года ООО СК «Народная» обратилась в Администрацию города Пскова с заявлением о внесении изменений в разрешение на строительство, в части изменения площади квартир с 3303,3 кв.м. до 6120,6 кв.м. и строительного объема с 39925,37 куб. м. до 49865,9 куб.м., в связи с изменяем этажности строящегося объекта (материалы дела – копия заявления от 18.11.2015 № 29).
09 декабря 2015 года Администрация города Пскова (исх № 5391) отказала ООО СК «Народная» во внесении изменений в Разрешение на строительство.
Внесение изменений в Разрешение на строительство было обусловлено утверждением Проекта зоны охраны объекта культурного наследия федерального значения «Церковь Жен Мироносец XV в. и часовни, XV-VII вв.», расположенного по адресу: г.Псков, Мироносицкое кладбище от 2014г.
Корректировка проектной документации на строительство объекта прошла государственную экспертизу в ГБУ Госэкспертиза Псковской области, по результатам которой выдано Положительное заключение государственной экспертизы от 03.06.2015 (рег. № 60-1-4-0069-15 от 03.06.2015).
В заключении ГБУ Госэкспертизы Псковской области указано, что одним из оснований для разработки проектной документации является выписка (фрагмент карты градостроительного зонирования Правил пользования и застройки муниципального образования «Город Псков») № 117 от 05.03.2014 г., утвержденная решением Псковской городской Думы от 05.12.2013 № 795 (об уточнении вида разрешенного использования земельного участка), в котором указана допустимая этажность.
Таким образом, Комиссия Псковского УФАС России считает, что указанные обстоятельства свидетельствуют о необходимости внесения застройщиком изменений в разрешение на строительство и тем самым обращения в Администрацию города Пскова за получением соответствующего документа.

Частью 21.14 ст. 51 ГрК РФ предусмотрены условия, при которых на застройщика возлагается обязанность по внесению изменений в ранее выданное разрешение на строительство.
ГрК РФ не содержит нормы исключающие возможность (запрещающие) внесение изменений в ранее выданное разрешение на строительство.
В соответствии с нормой ч. 11 ст. 51 ГрК РФ уполномоченные на выдачу разрешений на строительство федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления в течение десяти дней со дня получения заявления о выдаче разрешения на строительство выдают разрешение на строительство или отказывают в выдаче такого разрешения с указанием причин отказа.
Согласно ч. 21.14 ст. 51 ГрК РФ в срок не более чем десять рабочих дней со дня получения уведомления, указанного в части 21.10 настоящей статьи, уполномоченные на выдачу разрешений на строительство органы, принимают решение о внесении изменений в разрешение на строительство.
Из материалов дела следует, что отказ во внесении изменений в разрешение на строительства был выдан Администрацией города Пскова 09.12.2015 года № 5391, что составило 16 дней с момента обращения ООО СК «Народная» 18.11.2015 № 29 (материалы дела).
Нормой ч. 21.10 ст. 51 ГрК РФ установлено, что при наступлении обстоятельств, требующих внесения изменений в разрешение на строительство застройщик обязан в письменной форме уведомить об этом орган, уполномоченный на выдачу разрешений на строительство, и представить документ, подтверждающий наступление таких обстоятельства.
Учитывая указанные нормы ГрК РФ 18.11.2015 ООО СК «Народная» обратилась в Администрацию города Пскова – в уполномоченный орган местного самоуправления, так как у нее возникли обстоятельства требующие внесение изменений в проектную документацию и разрешение на строительство.
Довод ответчика о том, что заявитель не обладает правом на обращение с заявлением о внесении изменений в разрешение на строительство, изложенные в заявлении обстоятельства не отвечает требованиям, установленным ч. 21.5 - 21.7, 21.9 ст. 51 ГрК РФ и не нашел своего подтверждения, исходя из следующего.
Как подтверждается материалами дела, заявитель обратился в Администрацию города Пскова в порядке, установленном ч. 21.10 ст. 51 ГсК РФ, направив письменное Заявление о внесении изменений в Разрешение на строительство, одновременно представив откорректированный проект и положительное заключение ГБУ Госэкспертиза Псковской области, при этом заявитель учитывал требования ч. 1 ст. 49 ГрК РФ, согласно которым проектная документация объектов капитального строительства и результаты инженерных изысканий, выполняемых для подготовки такой проектной документации, подлежат государственной экспертизе.
Поскольку для принятия решения по обращению застройщиков как за выдачей разрешения на строительство, так и за внесением изменений в действующее разрешение на строительство нормами ч. 11 и ч. 21.14 ст. 51 ГрК РФ установлен срок 10 дней, Комиссия Псковского УФАС России пришла к выводу, что Администрация города Пскова в настоящем случае, допущены незаконное бездействие, чем нарушило права и законные интересы заявителя.
Довод ответчика о том, что указанное заявление рассматривалось в соответствии с требованиями ч.1 ст.12 Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» не нашел своего подтверждения исходя из следующего.

Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 30.04.2014 № 403 предусмотрена процедура внесение изменений в разрешение на строительство, как самостоятельная процедура (п.61 Постановления).
Учитывая изложенное, Комиссия Псковского УФАС России пришла к выводу о том, что согласно норм федерального законодательства, заявление ООО СК «Народная» не может быть рассмотрено относительно требований Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ.
Довод заявителя о предъявлении требований по осуществлению процедур не включенных в исчерпывающий перечень процедур в сфере жилищного строительства, утвержденный Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.04.2014 № 403 не нашел своего подтверждения при рассмотрении Жалобы исходя из следующего.
В связи с тем, что из Жалобы СК «Народная» не представляется возможным определить, как я именно процедура не включенная в перечень было проведена Администрацией города Пскова или.

Согласно пункту 7 статьи 4 Закона о защите конкуренции конкуренция - 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. На основании пункта 4 данной статьи товарный рынок - сфера обращения товара, который не может быть заменен другим товаром, или взаимозаменяемых товаров, в границах которой (в том числе географических) исходя из экономической, технической или иной возможности либо целесообразности приобретатель может приобрести товар, и такая возможность либо целесообразность отсутствует за ее пределами.
Потенциальные участники исследуемого рынка, а также иные хозяйствующие субъекты в целях осуществления строительства многоквартирных жилых домов, приобретают по установленной процедуре право на внесения изменений в разрешение на строительство. Данное обстоятельство порождает наличие между этими субъектами конкурентных отношений.
Продуктовые границы, на которых субъекты, претендующие на получение муниципальной услуги по внесению изменения в разрешение на строительство, определены рынком услуг органов местного самоуправления (код ОКПД – 84.11.11.141 «ОК 034-2014 (КПЕС 2008). Общероссийский классификатор продукции по видам экономической деятельности».
В целях рассмотрения жалобы № 09/18.1/16 – АМ, географические границы товарного рынка услуг органов местного самоуправления по внесению изменения в разрешение на строительства, определены границами муниципального образования «Город Псков» – г.Псков, что обусловлено местоположением органа местного самоуправления и строящегося объекта – Администрация города Пскова..
Как указано в пункте 8 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства», при рассмотрении дел о признании недействующими или недействительными актов названных органов, о признании незаконными их действий (бездействия) учитывается следующее: если акты, действия (бездействие) приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, а соответствующим органом не указана конкретная норма федерального закона, разрешившая данному органу принять

оспариваемый акт, осуществить действия (бездействие), заявленные требования подлежат удовлетворению.
В соответствии со ст. 15 Закона о защите конкуренции 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 ходе рассмотрения жалобы № 09/18.1/16-АМ Комиссией Псковского УФАС России были установлены признаки нарушения Администрацией города Пскова ч.1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, выразившиеся в отказе во внесении изменения в разрешение на строительство.

Изучив имеющиеся в деле материалы, заслушав пояснения лиц, участвующих в деле, и на основании вышеизложенного Комиссия Псковского УФАС России пришла к выводу о том, что при оказании муниципальной услуги по внесению изменений в разрешение на строительство Администрацией города Пскова были нарушены сроки ответа на заявления, предусмотренные нормами ГрК РФ (п.21.14 ст. 51).
Указанные нарушения законодательства Администрацией города Пскова приводят или могут привести к недопущению, ограничению, или устранению конкуренции при осуществление процедур, включенных в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства.
Комиссия Псковского УФАС России по рассмотрению жалоб в порядке, предусмотренном статьей 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 года «О защите конкуренции», руководствуясь статьей 15, 18,1 Закона о защите конкуренции:

РЕШИЛА:

1. Жалобу признать обоснованной.
2. Выдать на основании п. 3.1 ч.1 ст. 23 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» Администрации города Пскова обязательное для исполнения предписание о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции, а именно о повторном рассмотрении заявления ООО СК «Народная» о внесении изменения в разрешение на строительство № RU60302000-33 в установленные сроки.
3. Передать материалы Жалобы уполномоченному сотруднику Псковского УФАС России для рассмотрения вопроса о возбуждении дела по признакам нарушения ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Настоящее решение может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев со дня его принятия.

Заместитель
председателя Комиссии «_____»

Члены Комиссии «_____»

«_____»