ПОСТАНОВЛЕНИЕ

о прекращении производства по делу № 11-14.9ч.1/15

об административном правонарушении

10 апреля 2015 года г. Челябинск, пр. Ленина, 59

Руководитель Управления Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области (далее – Челябинское УФАС России) <...>, рассмотрев протокол об административном правонарушении № 11-14.9ч.1/15 от 30.03.2015 и материалы дела об административном правонарушении, возбужденного начальником отдела контроля торгов и органов власти Челябинского УФАС России <...> в отношении ранее занимавшего должность Главы Администрации Озерского городского округа <...>_____ года рождения, место рождения:_____ _____, место жительства: _____, паспорт <...> серия <...> номер <...> выдан_____

_____, дата выдачи _____, по факту совершения административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 14.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), в отсутствие <...>, которому разъяснены права знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью защитника, а также положения статьи 51 Конституции РФ и иные процессуальные права и обязанности, предусмотренные КоАП РФ (протокол № 11-14.9ч.1/15 об административном правонарушении от 30.03.2015, определение о назначении времени и места рассмотрения дела об административном правонарушении № 11-14.9.ч.1/15 от 30.03.2015),

У С Т А Н О В И Л :

Челябинским УФАС России **10 сентября 2014 года** оглашено решение по делу **№ 49-07/14** о нарушении Администрацией Озерского городского округа (далее – Администрация) антимонопольного законодательства.

Решение по указанному делу изготовлено в полном объеме **23 сентября 2014 года** (исх. № 13804/07 от 23.09.2014) (размещено в сети Интернет на официальном сайте Челябинского УФАС России www.chel.fas.gov.ru). Согласно части 2 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) дата изготовления решения в полном объеме считается датой его принятия.

Из материалов дела № 49-07/14 о нарушении антимонопольного законодательства следует, что Постановлением Администрации от 07.02.2011 № 298 утвержден административный регламент исполнения муниципальной услуги «Подготовка, утверждение и выдача градостроительных планов земельных участков» на территории Озерского городского округа Челябинской области (далее – Регламент).

Отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг соответственно федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также местными администрациями и иными органами местного самоуправления, осуществляющими исполнительно-распорядительные полномочия, регулируются Федеральным законом от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее - Закон № 210-ФЗ).

Согласно пункту 1 части 1 статьи 6 Закона № 210-ФЗ органы, предоставляющие муниципальные услуги, обязаны предоставлять муниципальные услуги в соответствии с административными регламентами. Административный регламент представляет собой нормативный правовой акт, устанавливающий порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги (пункт 4 статьи 2 Закона № 210-ФЗ).

Согласно пункту 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции законодательно установленным признаком ограничения конкуренции является 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.

Частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов запрещается принимать акты и осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в том числе запрещается необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам.

1). В соответствии с пунктом 16 Регламента к заявлению о предоставлении муниципальной услуги должны быть приложены:

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) копии правоустанавливающих документов о регистрации права на земельный участок и расположенные на нем объекты недвижимости;

г) кадастровый план земельного участка (при наличии);

д) технические условия подключения проектируемого объекта к сетям инженерно-технического обеспечения;

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

ж) копия паспорта физического лица;

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

В соответствии с подпунктом «б» пункта 22 Регламента непредставление документов, определенных пунктами 14 - 16 Регламента, является основанием для отказа в предоставлении услуги.

Градостроительный кодекс Российской Федерации (далее – ГрК РФ) устанавливает, что подготовка градпланов осуществляется применительно к застроенным или предназначенным для строительства, реконструкции объектов капитального строительства (за исключением линейных объектов) земельным участкам в составе проекта межевания территории или в виде отдельного документа (части 1 и 2 статьи 44); 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 данной статьи, не требуется. Орган местного самоуправления в течение тридцати дней со дня поступления указанного обращения осуществляет подготовку градплана и утверждает его. Орган местного самоуправления предоставляет заявителю градплан земельного участка без взимания платы (часть 17 статьи 46).

Из содержания приведенных норм следует, что для получения градплана заявителю достаточно направить в орган местного самоуправления соответствующее обращение. При этом органу местного самоуправления для подготовки и выдачи градплана не предоставлены полномочия требовать от

заявителя предоставления наряду с обращением каких-либо иных документов и информации, за исключением тех, которые связаны с возможностью идентификации обратившегося лица.

Пунктом 1 части 1 статьи 7 Закона № 210-ФЗ также запрещено требовать от заявителя представления документов и информации, представление которых не предусмотрено нормативными правовыми актами, регулирующими отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг.

В нарушение названных норм пункт 16 Регламента содержит требование о предоставлении заявителем документов, предоставление которых не предусмотрено нормативными правовыми актами, регулирующими отношения, возникающие в связи с предоставлением муниципальной услуги.

В соответствии с подпунктом «к» пункта 16 Регламента к заявлению о предоставлении муниципальной услуги должны быть приложены оригинал или нотариально заверенная копия документа, подтверждающего полномочия физического или юридического лица на обращение с заявлением о предоставлении муниципальной услуги от имени заявителя, если с заявлением обращается представитель заявителя.

Согласно части 1 статьи 185.1 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) доверенность на совершение сделок, требующих нотариальной формы, на подачу заявлений о государственной регистрации прав или сделок, а также на распоряжение зарегистрированными в государственных реестрах правами должна быть нотариально удостоверена, за исключением случаев, предусмотренных законом. Доверенность от имени юридического лица выдается за подписью его руководителя или иного лица, уполномоченного на это в соответствии с законом и учредительными документами (часть 4 статьи 185.1 ГК РФ). При этом из положений статей 185 и 185.1 ГК РФ не следует, что на подачу заявлений о выдаче градплана доверенность, либо ее копия должна быть нотариально удостоверена.

Установление не предусмотренного действующим законодательством требования о нотариальном удостоверении копии документа, подтверждающего полномочия физического или юридического лица на обращение с заявлением о предоставлении муниципальной услуги от имени заявителя, если с заявлением обращается представитель заявителя, приводит к необходимости несения заявителем дополнительных временных и финансовых затрат при подготовке такого документа.

Таким образом, действия Администрации по установлению в подпунктах «а», «б», «в», «г», «д», «е», «з», «и», «к» (в части нотариально заверенной копии документа) пункта 16 Регламента требования о предоставлении хозяйствующими субъектами документов, предоставление которых не предусмотрено нормативными правовыми актами, регулирующими отношения, возникающие в связи с предоставлением муниципальной услуги, приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции ввиду необоснованного препятствования осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к ним, что может привести к необходимости несения дополнительных временных и возможно финансовых затрат при подготовке

истребуемых документов, а также к незаконному отказу в получении муниципальной услуги в случае их непредставления, что противоречит части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, в том числе пункту 2 названной нормы.

2). В соответствии с пунктами 7 и 8 статьи 14 Закона № 210-ФЗ стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги предусматривает исчерпывающий перечень оснований для отказа в приеме документов, необходимых для предоставления государственной или муниципальной услуги, а также исчерпывающий перечень оснований для отказа в предоставлении государственной или муниципальной услуги.

Пунктом 22 Регламента предусмотрен следующий исчерпывающий перечень оснований для отказа в предоставлении муниципальной услуги:

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

б) непредставление документов, определенных пунктами 14 - 16 Регламента, отвечающих требованиям пунктов 17 - 19 Регламента;

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

г) предоставление заявителем документов, содержащих недостоверные сведения.

Тогда как основания для отказа в выдаче градплана ГрК РФ не предусмотрены, в связи с этим у органов местного самоуправления отсутствуют основания для отказа в выдаче градплана.

Таким образом, действия Администрации по установлению в подпунктах «б» (за исключением заявления), «в» пункта 22 Регламента оснований для отказа в получении муниципальной услуги, которые не предусмотрены нормативными правовыми актами, регулирующими отношения, возникающие в связи с предоставлением муниципальной услуги, приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции ввиду необоснованного препятствования осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами в случае незаконного отказа в получении муниципальной услуги, что противоречит части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, в том числе пункту 2 названной нормы.

Незаконный отказ в выдаче градплана приведет к отсутствию у хозяйствующего субъекта возможности разработать проектную документацию, получить разрешение на строительство и разрешения на ввод объекта в эксплуатацию (часть 11 статьи 48, пункт 2 части 7 статьи 51, пункт 2 части 3 статьи 55 ГрК РФ), что в свою очередь создает не предусмотренные действующим законодательством препятствия в осуществлении предпринимательской деятельности хозяйствующего субъекта и может привести к ограничению или устранению конкуренции на соответствующем товарном рынке.

Состав правонарушения, при неисполнении запрета, предусмотренного статьей 15 Закона о защите конкуренции, является формальным, то есть установление вышеуказанных необоснованных требований к хозяйствующим субъектам не требует наступления конкретных последствий в виде ограничения конкуренции.

Сам факт наличия в Регламентах № 1 и № 2 норм, предусматривающих возможность отказа в предоставлении муниципальной услуги в том числе ввиду непредоставления каких-либо документов либо предоставления их в ненадлежащем виде, дает Администрации право отказать в выдаче градплана, препятствуя тем самым осуществлению деятельности хозяйствующим субъектом, что приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Постановление Администрации от 07.02.2011 № 298 об утверждении Регламента подписано Главой Администрации Озерского городского округа <...>.

Согласно Постановлению Главы Озерского городского округа от 26.05.2010 № 9 <...> переведен на должность Главы Администрации Озерского городского округа.

В соответствии с пунктом 1 Главы 40 Устава Озерского городского округа Администрацией городского округа руководит глава администрации на принципах единоначалия. Глава администрации городского округа, осуществляющий свои полномочия на основе контракта обеспечивает осуществление администрацией городского округа полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами Челябинской области (подпункт 3 пункта 9 Главы 40 Устава Озерского городского округа).

Глава администрации городского округа в пределах своих полномочий, установленных федеральными законами, законами Челябинской области, Уставом Озерского городского округа и решениями Собрания депутатов, издает постановления администрации по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных администрации городского округа федеральными законами и законами Челябинской области, а также распоряжения администрации по вопросам организации работы администрации городского округа (пункт 1 Главы 42 Устава Озерского городского округа).

Таким образом, Глава Администрации Озерского городского округа <...> несет ответственность за подписываемые им постановления.

Глава Администрации Озерского городского округа <...> при подписании Постановления Администрации от 07.02.2011 № 298 об утверждении Регламента должен принять все зависящие от него меры по проверке соответствия конкретного акта требованиям действующего законодательства.

Соответственно, указанное должностное лицо могло обеспечить соблюдение требований антимонопольного законодательства, но им не были приняты все зависящие от него меры по его соблюдению, в том числе путем отказа от подписания Постановления Администрации от 07.02.2011 № 298 об утверждении Регламента, направления его на доработку и т.п.

Подписание Главой Администрации Озерского городского округа <...> Постановления Администрации от 07.02.2011 № 298 повлекло вступление в силу акта, нарушающего антимонопольное законодательство, о чем указано в решении по делу № 49-07/14 о нарушении антимонопольного законодательства.

С учетом указанных обстоятельств, Глава Администрации Озерского городского округа <...> должен был осознавать, что его действия не соответствуют законодательству, т.е. противоправный характер своих действий, мог предвидеть наступление вредных последствий.

В соответствии с Распоряжением Главы Озерского городского округа от 30.03.2011 № 3лс <...> уволен с 31.03.2011.

Исходя из изложенного, ранее занимавший должность Главы Администрации Озерского городского округа <...> несет ответственность за допущенные нарушения.

Должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей подлежит административной ответственности (статья 2.4 КоАП РФ).

В соответствии с примечанием к указанной статье под должностным лицом в КоАП РФ 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. Совершившие административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций руководители и другие работники иных организаций несут административную ответственность как должностные лица.

Действия должностных лиц органов местного самоуправления, которые недопустимы в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации и приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, являются составом административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 14.9 КоАП РФ, и влекут наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пятнадцати тысяч до тридцати тысяч рублей.

Таким образом, в действиях ранее занимавшего должность Главы Администрации Озерского городского округа <...>, выразившихся в ненадлежащем исполнении должностных обязанностей при принятии и подписании Постановления Администрации от 07.02.2011 № 298 об утверждении Регламента, содержится состав административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 14.9 КоАП РФ.

Администрация расположена по адресу: пр. Ленина, 30а, г. Озерск Челябинской области, 456784.

Постановление Администрации № 298 об утверждении Регламента подписано 07.02.2011.

Таким образом, местом совершения административного правонарушения

является пр. Ленина, 30а, г. Озерск Челябинской области, 456784, временем совершения административного правонарушения – 07.02.2011.

На рассмотрение настоящего дела ранее занимавший должность Главы Администрации Озерского городского округа <...>, надлежащим образом уведомленный о дате, времени и месте рассмотрения дела (расписка о получении определения о назначении времени и места рассмотрения дела об административном правонарушении № 11-14.9.ч.1/15 от 30.03.2015), не явился, заявив 30.03.2015 ходатайство о рассмотрении дела в его отсутствие. Указанное должностное лицо дополнительных письменных пояснений на рассмотрение дела не представило, иных ходатайств и отводов не заявляло.

На составление протокола об административном правонарушении ранее занимавшим должность Главы Администрации <...> представлены следующие письменные пояснения от 18.03.2015 о том, что им не разрабатывался Регламент и не проявлялась какая-либо инициатива в период его разработки и принятия. <...> указывает, что не является специалистом в области юриспруденции и у него отсутствовали основания не доверять квалификации профильных специалистов администрации. Поэтому <...> полагает, что в его действиях отсутствует вина в форме умысла или неосторожности в совершении данного административного правонарушения.

Указанные доводы не могут быть приняты должностным лицом антимонопольного органа по следующим основаниям.

В соответствии с частью 2 статьи 2.2 КоАП РФ административное правонарушение признается совершенным по неосторожности, в том числе, если лицо не предвидело возможности наступления вредных последствий своего действия (бездействия), хотя должно было и могло их предвидеть.

Разработка проекта Регламента структурными подразделениями администрации города не может быть признана обстоятельством, исключающим вину должностного лица в совершении административного правонарушения, поскольку комплектование соответствующих служб квалифицированными кадрами находилось в компетенции <...>, который вправе применить к сотрудникам меры дисциплинарного воздействия.

<...>, являясь должностным лицом органа местного самоуправления, должен обладать специальными познаниями в области права, поскольку он руководил деятельностью Администрации. Необладание Главой Администрации указанными познаниями, в том числе незнание требований антимонопольного законодательства, не может свидетельствовать об отсутствии в его действиях состава административного правонарушения.

Таким образом, Глава Администрации <...> в силу выполняемых им служебных обязанностей должен был и мог предвидеть наступление вредных последствий, предусмотренных частью 1 статьи 14.9 КоАП РФ.

Учитывая, что указанное должностное лицо является специальным субъектом административных правонарушений, статус которого характеризуется не только наличием властных полномочий, но и определенной степенью компетентности при исполнении своих должностных обязанностей, ненадлежащее исполнение <...>

своих обязанностей свидетельствует о неосторожной форме вины в совершении рассматриваемого правонарушения.

Согласно статье 2.9 КоАП РФ при малозначительности совершенного административного правонарушения должностное лицо, уполномоченное решить дело об административном правонарушении, может освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием.

Согласно пункту 18 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» при квалификации правонарушения в качестве малозначительного судам необходимо исходить из оценки конкретных обстоятельств его совершения. Малозначительность правонарушения имеет место при отсутствии существенной угрозы охраняемым общественным отношениям.

В соответствии с Постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» малозначительным административным правонарушением является действие или бездействие, хотя формально и содержащее признаки состава административного правонарушения, но с учетом характера совершенного правонарушения и роли правонарушителя, размера вреда и тяжести наступивших последствий не представляющее существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений.

При рассмотрении настоящего дела должностным лицом антимонопольного органа учтено отсутствие обстоятельств, отягчающих ответственность, существенных нарушений охраняемым общественным отношениям, личность правонарушителя. Помимо этого, <...> является пенсионером, ранее к административной ответственности за подобное административное правонарушение не привлекался, не установлены умысел при совершении данного правонарушения, ущерб либо материальный вред обществу и гражданам. Деяние, являющееся составом административного правонарушения, не содержит иных составов административных правонарушений.

Срок давности привлечения к административной ответственности за административное правонарушение, предусмотренное частью 1 статьи 14.9 КоАП РФ, составляет один год со дня вступления в силу решения комиссии антимонопольного органа, которым установлен факт нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации (части 1, 6 статьи 4.5 КоАП РФ).

Решение по делу № 49-07/14, которым установлен факт нарушения антимонопольного законодательства Администрацией, изготовлено в полном объеме 23 сентября 2014 года, соответственно, срок привлечения к административной ответственности истекает 23 сентября 2015 года.

Учитывая изложенные обстоятельства, руководствуясь статьей 23.48, частью 1 статьи 29.9, статьей 29.10 КоАП РФ,

П О С Т А Н О В И Л:

Производство по делу № 11-14.9ч.1/15 об административном правонарушении в отношении ранее занимавшего должность Главы Администрации Озерского городского округа <...> по части 1 статьи 14.9 КоАП РФ прекратить в связи с малозначительностью совершенного административного правонарушения, и объявить <...> устное замечание.

В соответствии с частью 3 статьи 30.1 и частью 1 статьи 30.3 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано в течение 10 (десяти) суток со дня вручения или получения копии постановления в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу либо в районный суд с учетом местожительства должностного лица и юрисдикции антимонопольного органа.

Согласно части 1 статьи 31.1 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении вступает в законную силу после истечения срока, установленного для обжалования постановления по делу об административном правонарушении, если указанное постановление не было обжаловано или опротестовано.