ПОСТАНОВЛЕНИЕ

о прекращении производства по делу № 143-14.9ч.1/14

об административном правонарушении

26 февраля 2015 года г. Челябинск, пр. Ленина, 59

Руководитель Управления Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области (далее – Челябинское УФАС России) <...>, рассмотрев протокол об административном правонарушении № 143-14.9ч.1/14 от 26.02.2015 и материалы дела об административном правонарушении, возбужденного начальником отдела контроля торгов и органов власти Челябинского УФАС России <...> в отношении Главы Сосновского муниципального района <...> _____ 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 Главы Сосновского муниципального района <...>, надлежащим образом уведомленного о дате, времени и месте рассмотрения настоящего дела (копия ходатайства от 26.02.2015), в присутствии его представителя по доверенности б/н от 25.02.2015 <...>, которым 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,

У С Т А Н О В И Л :

Челябинским УФАС России **16 сентября 2014 года** оглашено решение по делу **№ 42-07/14** о нарушении Администрацией Сосновского муниципального района (далее – Администрация) антимонопольного законодательства.

Решение по указанному делу изготовлено в полном объеме **29 сентября 2014 года** (исх. № 14129/07 от 29.09.2014) (размещено в сети Интернет на официальном сайте Челябинского УФАС России www.chel.fas.gov.ru в разделе Новости, в разделе Решения). 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 № 42-07/14 о нарушении антимонопольного законодательства следует, что Постановлением Администрации от 07.06.2012 № 4277 утвержден административный регламент предоставления муниципальной услуги «Выдача градостроительных планов земельных участков (далее – градплан)» (далее – Регламент № 1). Указанное постановление признано утратившим силу. Постановлением Администрации от 12.09.2014 № 5393 утвержден новый административный регламент предоставления муниципальной услуги «Выдача градплана» (далее – Регламент № 2).

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 абзацем 2 пункта 2.2.1 Регламента № 1 к заявлению на согласование, разработку и утверждения градплана застройщиком прилагаются копии следующих документов:

- кадастрового плана земельного участка;

- технических паспортов на объекты капитального строительства, расположенные на территории земельного участка (при наличии таких объектов);

- материалов топографической съемки в М 1:500 (не позднее предыдущего года);

- свидетельства о государственной регистрации прав на объекты (при наличии таких объектов);

- свидетельства о государственной регистрации права на земельный участок;

- документов, подтверждающих право пользоваться земельным участком;

- других, актов о правах на недвижимое имущество, выданных до введения в

Федерального закона от 21 июля 1997 №122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»;

- планировочной схемы размещения объектов в М 1:500 (не позднее предыдущего года);

- учредительных документов (для юридических лиц);

- паспорта (для физических лиц);

- свидетельства о государственной регистрации юридического лица (индивидуального предпринимателя);

- свидетельства о постановке на налоговый учет юридического лица (индивидуального предпринимателя);

- сведения об историческом назначении объектов культурного наследия и их фактическом использовании, о включении объектов культурного наследия в единый государственный реестр, номер и дата постановки на учет (при наличии таких объектов) (с Министерства культуры).

В соответствии с абзацем 2 пункта 1.12 Регламента № 1 ограничивающими правами для получения муниципальной услуги для заявителей являются основания в случаях отсутствия или неполного перечня документов, указанных в пункте 2.2 Регламента № 1.

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 абзац 2 пункта 2.2.1 Регламента № 1 содержит требование о предоставлении заявителем документов, предоставление которых не предусмотрено нормативными правовыми актами, регулирующими отношения, возникающие в связи с предоставлением муниципальной услуги.

Таким образом, действия Администрации по установлению в абзаце 2 пункта 2.2.1 Регламента № 1 (за исключением паспорта (для физических лиц)) 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.

2.1). Пунктом 1.12 Регламента № 1 предусмотрены следующие основания отказа в предоставлении муниципальной услуги:

- отсутствие или неполный перечень документов, указанных в пункте 2.2 административного регламента;

- несоответствие представленных документов по форме и (или) содержанию нормам действующего законодательства.

2.2). Пунктом 2.10 Регламента № 2 предусмотрен следующий исчерпывающий перечень оснований для отказа в приеме документов, необходимых для предоставления муниципальной услуги:

- заявление подано лицом, не уполномоченным на осуществление таких действий;

- в заявлении не указаны обязательные реквизиты и сведения, предусмотренные пунктом 2.7 административного регламента;

- тексты представленных документов написаны неразборчиво, не полностью или исполнены карандашом;
- представленные документы содержат подчистки, приписки, зачеркнутые слова и иные неоговоренные исправления, имеют серьезные повреждения, наличие которых не позволяет однозначно истолковать их содержание;

- копии документов, направленные заявителем по почте, не удостоверены нотариально;

- копии документов, направленных в форме электронных документов, не соответствуют требованиям, установленным пунктом 2.21 административного регламента;

- в результате проверки электронной подписи заявителя выявлено несоблюдение установленных условий признания ее действительности;

- в комплекте представленных заявителем документов присутствуют не все документы, которые заявитель обязан представить самостоятельно в соответствии с перечнем, указанным в пункте 2.7 административного регламента.

В соответствии с пунктом 2.12 Регламента № 2 в предоставлении муниципальной услуги может быть отказано в случае наличия в представленных документах недостоверной информации.

Следует отметить, что пункт 2.7 Регламента № 2 не содержит требование об обязательном представлении заявителем каких-либо документов для получения муниципальной услуги. Вместе с тем, в последнем абзаце названного пункта указано, что копии документов, прилагаемых к заявлению, направленные заявителем по почте должны быть нотариально удостоверены. Следовательно, можно прийти к выводу, что все прилагаемые заявителем по собственной инициативе документы должны быть нотариально удостоверены, поскольку в обратном случае заявителю будет отказано в приеме документов на основании подабзаца 5 абзаца 1 пункта 2.10 Регламента № 2.

Пунктом 2.21 Регламента № 2 установлены требования к электронным документам и электронным копиям документов, предоставляемым через портал. В случае направления заявителем в форме электронных документов документов, которые не соответствуют установленным пунктом 2.21 Регламента № 2 требованиям, заявителю будет отказано в приеме документов на основании подабзаца 6 абзаца 1 пункта 2.10 Регламента № 2.

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.

Поскольку Регламент № 2 не содержит требование об обязательном представлении заявителем каких-либо документов для получения муниципальной услуги, такие основания для отказа в приеме документов, необходимых для предоставления муниципальной услуги, как неудостоверение нотариально копий документов, направленных заявителем по почте, и несоблюдение требований пункта 2.21 Регламента № 2 при направлении документов в форме электронных документов (за исключением заявления) являются неправомерными.

Кроме того, установление подабзацем 8 абзаца 1 пункта 2.10 Регламента № 2 основания для отказа в приеме документов, необходимых для предоставления муниципальной услуги, является нецелесообразным, поскольку перечнем, указанным в пункте 2.7 Регламента № 2, не предусмотрено обязательное представление заявителем самостоятельно каких-либо документов.

Таким образом, действия Администрации по установлению в абзацах 2 (за исключением паспорта (для физических лиц)) и 3 (за исключением заявления)

пункта 1.12 Регламента №1 и в подабзацах 5, 6 (за исключением заявления) абзаца 1 пункта 2.10 Регламента № 2 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 07.06.2012 № 4277 об утверждении Регламента № 1 и Постановление Администрации от 12.09.2014 № 5393 об утверждении Регламента № 2 подписаны Главой Сосновского муниципального района <...>.

Согласно Решению Территориальной избирательной комиссии Сосновского района от 05.12.2011 № 33/240 <...> избран на должность Главы Сосновского муниципального района.

В соответствии с пунктами 3, 14 и 21 статьи 27 Устава Сосновского муниципального района Глава муниципального района издает в пределах своих полномочий правовые акты администрации муниципального района, руководит администрацией и обеспечивает осуществление органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения.

Таким образом, Глава Сосновского муниципального района <...> несет ответственность за подписываемые им акты и документы.

Глава Сосновского муниципального района <...> при подписании Постановления Администрации от 07.06.2012 № 4277 об утверждении Регламента № 1 и Постановления Администрации от 12.09.2014 № 5393 об утверждении Регламента № 2 должен принять все зависящие от него меры по проверке соответствия конкретных актов 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 07.06.2012 № 4277 об утверждении Регламента № 1 и Постановления Администрации от 12.09.2014 № 5393 об утверждении Регламента № 2, направления их на доработку и т.п.

Подписание Главой Сосновского муниципального района <...> Постановления Администрации от 07.06.2012 № 4277 об утверждении Регламента № 1 и Постановления Администрации от 12.09.2014 № 5393 об утверждении Регламента № 2 повлекло вступление в силу актов, нарушающих антимонопольное законодательство, о чем указано в решении по делу № 42-07/14 о нарушении антимонопольного законодательства.

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

Исходя из изложенного, Глава Сосновского муниципального района <...> 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 Главы Сосновского муниципального района <...>, выразившихся в ненадлежащем исполнении должностных обязанностей при принятии и подписании Постановления Администрации от 07.06.2012 № 4277 об утверждении Регламента № 1 и Постановления Администрации от 12.09.2014 № 5393 об утверждении Регламента № 2, содержится состав административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 14.9 КоАП РФ.

Администрация расположена по адресу: ул. 50 лет ВЛКСМ 21 (второй этаж), с. Долгодеревенское, Челябинская область, Сосновский район, 456510.

Постановление Администрации № 4277 об утверждении Регламента № 1 подписано 07.06.2012, Постановление Администрации № 5393 об утверждении Регламента № 2 - 12.09.2014.

Таким образом, местом совершения административного правонарушения является ул. 50 лет ВЛКСМ 21 (второй этаж), с. Долгодеревенское, Челябинская область, Сосновский район, 456510, временем совершения административного правонарушения – 07.06.2012 и 12.09.2014.

На рассмотрение настоящего дела Глава Сосновского муниципального района <...> не явился, заявив ходатайство о рассмотрении дела в его отсутствие. Иных ходатайств и отводов указанное должностное лицо не заявляло.

<...>, являющаяся представителем Главы Сосновского муниципального района по доверенности б/н от 25.02.2015, при рассмотрении дела об административном правонарушении заявила ходатайство о применении оснований малозначительности по данному правонарушению и просила ограничиться устным замечанием, поскольку Администрацией предписание антимонопольного органа по делу № 42-07/14 о нарушении антимонопольного законодательства исполнено в полном объеме, а именно внесены соответствующие изменения в Регламент № 2.

Рассмотрев указанное ходатайство, должностное лицо антимонопольного органа считает его подлежащим удовлетворению в силу следующего.

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, ранее к административной ответственности за подобное административное правонарушение <...> не привлекался, отсутствовал умысел при совершении данного правонарушения, ущерб либо материальный вред обществу и гражданам не нанесен. 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 № 42-07/14, которым установлен факт нарушения антимонопольного законодательства Администрацией, изготовлено в полном объеме 29 сентября 2014 года, соответственно, срок привлечения к административной ответственности истекает 29 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 № 143-14.9ч.1/14 об административном правонарушении в отношении Главы Сосновского муниципального района <...> 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.