

РЕШЕНИЕ

по делу № 55/05-15

г. Киров

Резолютивная часть решения оглашена 30 апреля 2015 года

В полном объеме решение изготовлено 13 мая 2015 года

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Кировской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: Председателя Комиссии – <...> – руководителя управления, Членов Комиссии –<...> – главного специалиста-эксперта отдела контроля органов власти, <...> – ведущего специалиста-эксперта отдела контроля органов власти,

В присутствии представителя ответчика- (XXX)- начальника отдела административно-правовой работы правового департамента администрации города Кирова, по доверенности от 18.12.2014 № 145-10-27;

рассмотрев дело № 55/05-15 по признакам нарушения Администрацией города Кирова (610000, г. Киров, ул. Воровского, д. 39) п.п. 2,8 ч. 1 ст. 15 Федерального Закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее по тексту Закон «О защите конкуренции»)

УСТАНОВИЛА:

В ходе мониторинга нормативно-правовых актов органов местного самоуправления Кировской области было установлено, что администрацией города Кирова был принят Административный регламент муниципальной услуги «Согласование переустройства и (или) перепланировки жилого и нежилого помещения в жилых домах, расположенных на территории муниципального образования «Город Киров», утвержденный Постановлением администрации города Кирова 3 июля 2012 г. N 2532-П (в ред. от 07.05.2014 № 1881-П) (далее-Регламент).

Учитывая тот факт, что в действии администрации города Кирова, связанном с утверждением административного регламента муниципальной услуги «Согласование переустройства и (или) перепланировки жилого и нежилого помещения в жилых домах, расположенных на территории муниципального образования «Город Киров», утв. Постановлением администрации города Кирова от 3 июля 2012 г. N 2532-П (в ред. от 07.05.2014 № 1881-П), в части наделения только Кировского филиала ФГУП "Ростехинвентаризация - Федеральное БТИ" правом по предоставлению технического паспорта переустраиваемого и (или) перепланируемого жилого помещения для согласования муниципальной услуги-согласование переустройства и (или) перепланировки жилого и нежилого помещения в жилых домах, расположенных на территории муниципального образования «Город Киров» (п.2.2 раздела 2), содержатся признаки нарушения п.п.2,8 ч. 1 ст. 15 Федерального закона «О защите конкуренции», в отношении данного муниципального органа было возбуждено производство по делу.

На заседании Комиссии УФАС России, состоявшемся 30.04.2015, представитель ответчика по делу- (XXX)- начальник отдела административно-правовой работы правового департамента администрации города Кирова пояснила, что указанная в Регламенте формулировка, а именно наличие слов «могут участвовать», не наделяет Кировский филиал ФГУП "Ростехинвентаризация - Федеральное БТИ" исключительным правом по предоставлению технического паспорта жилого помещения в администрацию города Кирова и подразумевает возможность предоставления такого тех.паспорта от иных организаций, имеющих полномочия на изготовление технических паспортов переустраиваемых и (или) перепланируемых жилых помещений.

Изучив имеющиеся документы, Комиссия установила, что в действии администрации города Кирова содержатся факты нарушения п.п. 2,8 ч. 1 ст. 15 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006 г. «О защите конкуренции».

Выводы Комиссии основаны на следующем:

Постановлением администрации города Кирова от 3 июля 2012 г. N 2532-П (в ред. от 07.05.2014 № 1881-П) был принят административный регламент муниципальной услуги «Согласование переустройства и (или) перепланировки жилого и нежилого помещения в жилых домах, расположенных на территории муниципального образования «Город Киров» (далее- Регламент).

Так п. 2.2 раздела 2 предусмотрено, что в предоставлении муниципальной услуги могут участвовать: Кировский филиал ФГУП "Ростехинвентаризация - Федеральное БТИ", в части предоставления технического паспорта переустраиваемого и (или) перепланируемого жилого помещения. Другие формулировки данного пункта, позволяющие сделать вывод о том, что другие хозяйствующие субъекты могут участвовать в предоставлении технического паспорта и ссылки на этих субъектов отсутствуют.

В силу [пункта 7 статьи 4](#) Федерального Закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее по тексту Закон «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.

В [пункте 17 статьи 4](#) Федерального закона N 135-ФЗ содержатся признаки ограничения конкуренции-сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке, отказ хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, от самостоятельных действий на товарном рынке, определение общих условий обращения товара на товарном рынке соглашением между хозяйствующими субъектами или в соответствии с обязательными для исполнения ими указаниями иного лица либо в результате согласования хозяйствующими субъектами, не входящими в одну группу лиц, своих действий на товарном рынке, иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке, а также 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 5 ст. 19 Жилищного кодекса Российской Федерации" от 29.12.2004 N 188-ФЗ предусмотрено, что государственный учет жилищного фонда наряду с иными формами его учета должен предусматривать проведение технического учета жилищного фонда, в том числе его техническую инвентаризацию и техническую паспортизацию (с оформлением технических паспортов жилых помещений - документов, содержащих техническую и иную информацию о жилых помещениях, связанную с обеспечением соответствия жилых помещений установленным требованиям).

Пунктом 3.43 Приказа Минземстроя РФ от 04.08.1998 N 37 (ред. от 04.09.2000) "Об утверждении Инструкции о проведении учета жилищного фонда в Российской Федерации" (с изм. и доп., вступающими в силу с 19.05.2008) предусмотрено, что основой для текущей инвентаризации зданий служат: данные обследования зданий и данные сплошного обхода. Пунктом 3.46 Приказа Минземстроя РФ от 04.08.1998 N 37 предусмотрено, что результаты обследований вносятся в абрисы, поэтажные планы и технические паспорта.

Пунктом 4 ч.2 ст.26 Жилищного кодекса предусмотрено предоставление технического паспорта для переустройства и (или) перепланировки жилого помещения в государственный орган, осуществляющий согласование такой государственной услуги.

Таким образом, для согласования государственной (муниципальной) услуги-переустройство и (или) перепланировка жилого помещения необходимо предоставление технического паспорта.

Назначение здания, сооружения, помещения, вид жилого помещения, его этажность, материал наружных стен и год ввода объекта в эксплуатацию устанавливаются по данным государственного технического учета и отражаются в техническом паспорте на эти объекты. В переходный период (до 1 января 2013 года, согласно ст.43 Федерального закона от 24.07.2007 N 221-ФЗ) технические паспорта будут заменены на кадастровые, и эти сведения будут определяться кадастровым паспортом, выдаваемым органом кадастрового учета, а при

вступлении Федерального [закона](#) от 24.07.2007 N 221-ФЗ в силу - еще и по данным технических планов, изготовленных кадастровыми инженерами.

Согласно п. 4 статьи 1 Федерального закона от 24.07.2007 N 221-ФЗ (ред. от 28.02.2015) "О государственном кадастре недвижимости» кадастровой деятельностью является выполнение уполномоченным лицом (далее - кадастровый инженер) в отношении недвижимого имущества в соответствии с требованиями, установленными настоящим Федеральным [законом](#), работ, в результате которых обеспечивается подготовка документов, содержащих необходимые для осуществления кадастрового учета сведения о таком недвижимом имуществе (далее - кадастровые работы). При этом, кадастровая деятельность включает в себя услуги по изготовлению документов кадастрового и технического учета (инвентаризации) объектов недвижимости и ее следует классифицировать по коду 70.32.3 ОКВЭД, как деятельность по учету и технической инвентаризации недвижимого имущества (эта группировка включает учет и техническую инвентаризацию жилого фонда, учет и техническую инвентаризацию нежилого фонда, также составление и ведение земельных кадастров и балансов земель).

Согласно ч. 1 статьи 29 Федерального закона от 24.07.2007 N 221-ФЗ (ред. от 28.02.2015) "О государственном кадастре недвижимости» кадастровую деятельность вправе осуществлять физическое лицо, которое имеет действующий квалификационный аттестат кадастрового инженера.

Частью 2 статьи 31 Федерального закона от 24.07.2007 N 221-ФЗ (ред. от 28.02.2015) "О государственном кадастре недвижимости» предусмотрено, что кадастровый инженер в соответствии с настоящим Федеральным законом вправе выбирать формы организации своей кадастровой деятельности и место ее осуществления самостоятельно.

Статьей 32 Федерального закона от 24.07.2007 N 221-ФЗ (ред. от 28.02.2015) "О государственном кадастре недвижимости» кадастровый инженер вправе принять решение об осуществлении своей кадастровой деятельности в качестве индивидуального предпринимателя, если он зарегистрирован в этом качестве в установленном законодательством Российской Федерации [порядке](#).

Статьей 33 Федерального закона от 24.07.2007 N 221-ФЗ (ред. от 28.02.2015) "О государственном кадастре недвижимости» кадастровый инженер вправе осуществлять кадастровую деятельность на основании трудового договора с юридическим лицом в качестве работника такого юридического лица. Договоры подряда на выполнение кадастровых работ заключаются таким юридическим лицом. Данные работы вправе выполнять только кадастровый инженер - работник такого юридического лица.

Результатом кадастровых работ индивидуального предпринимателя, указанного в [статье 32](#) настоящего Федерального закона, или юридического лица, указанного в [статье 33](#) настоящего Федерального закона, является межевой план, технический план или акт обследования. В результате выполнения кадастровых работ обеспечивается подготовка документов для представления в орган кадастрового учета [заявления](#) о постановке на учет объекта недвижимости или объектов недвижимости, об учете изменений объекта недвижимости, учете части объекта недвижимости или о снятии с учета объекта недвижимости. Объем подлежащих выполнению кадастровых работ определяется заказчиком кадастровых работ.

Из вышеуказанного следует, что кадастровые инженеры, имеющие действующий квалификационный аттестат кадастрового инженера, выполняют кадастровые работы, как в качестве индивидуального предпринимателя, так и в качестве юридического лица, результатом которых является изготовление межевого плана, технического плана (до 1 января 2013- технического паспорта) или акта обследования.

В соответствии с п.п. 2,8 ч. 1 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, 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 и создание дискриминационных условий.

Под дискриминационными условиями, согласно п.8 ст.4 Закона о защите конкуренции понимаются условия доступа на товарный рынок, условия производства, обмена, потребления, приобретения, продажи, иной передачи товара, при которых хозяйствующий субъект или несколько хозяйствующих субъектов поставлены в неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим субъектом или другими хозяйствующими субъектами.

Для признания оспариваемых актов либо действий (бездействий) органов местного самоуправления нарушающими часть 1 статьи 15 Закона N 135-ФЗ необходимо установить, что такие акты либо действия (бездействие) привели или могли привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и что они не основаны на законе.

При этом для квалификации действий (бездействий) по части 1 статьи 15 Закона N 135-ФЗ не требуется доказывания наступления неблагоприятных последствий, достаточно угрозы их наступления. Кроме того, из указанной нормы не вытекает обязанность антимонопольного органа устанавливать конкретные факты ущемления прав хозяйствующих субъектов, так как действия (бездействие) властного органа могут признаваться нарушающими запрет части 1 статьи 15 Закона N 135-ФЗ и в том случае, если они могут привести к последствиям, указанным в данной норме.

В постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 05.04.2011 N 14686/10 указано, что достаточным основанием для вывода о нарушении части 1 статьи 15 Закона N 135-ФЗ является создание условий, возможности для наступления последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции.

Проведение анализа состояния конкуренции на товарном рынке в порядке, определенном приказом Федеральной антимонопольной службы от 28.04.2010 № 220, в данном случае не требуется, так как определение географических границ товарного рынка и определение состава его участников являются этапами проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, который используется в целях установления доминирующего положения хозяйствующего субъекта.

При этом в соответствии с положениями пункта 1.4 указанного Порядка не требуется проведение анализа состояния конкуренции на товарном рынке при рассмотрении дел о нарушении антимонопольного законодательства, возбужденных по признакам нарушения [пункта 2 части 1, части 4](#) (если соглашение приводит или может привести к повышению, снижению или поддержанию цен на торгах) и [5](#) (если координация приводит или может привести к повышению, снижению или поддержанию цен на торгах) [статьи 11, пункта 2 части 1 статьи 11.1, статей 14, 15, 16, 17, 17.1, 18](#) Закона о защите конкуренции.

При этом, на рынке кадастровой деятельности, на момент принятия Регламента (3 июля 2012), действовала, кроме ФГУП "Ростехинвентаризация - Федеральное БТИ", как минимум одна аккредитованная организация- КОГУП «БТИ» (созданная в 1997 году, свидетельство об аккредитации № РН-1 000038 от 31 августа 2005, по данным официального сайта КОГУП «БТИ»). Также в ходе проведенной проверки Кировским УФАС России установлено, что по данным портала Кадастровых Инженеров, по состоянию на 30 апреля 2015 года, на территории Кировской области зарегистрировано 57 организаций, в том числе индивидуальных предпринимателей, которые осуществляют предоставление услуг (работ) по кадастровой деятельности. Таким образом, рынок предоставления услуг кадастровой деятельности на территории Кировской области конкурентен, в том числе в пределах муниципального образования «город Киров».

Согласно п.2 ст.2 Федерального закона от 27.07.2010 N 210-ФЗ (ред. от 31.12.2014) "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" муниципальная услуга, предоставляемая органом местного самоуправления - деятельность по реализации функций органа местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения, установленных в соответствии с Федеральным [законом](#) от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и уставами муниципальных образований.

Согласно п.4 ст.2 Федерального закона от 27.07.2010 N 210-ФЗ административный регламент - нормативный правовой акт, устанавливающий порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги.

Согласно п.1 ч.1 ст.6 Федерального закона от 27.07.2010 N 210-ФЗ Органы, предоставляющие государственные услуги, и органы, предоставляющие муниципальные услуги, обязаны предоставлять государственные или муниципальные услуги в соответствии с административными регламентами.

Таким образом, для предоставления муниципальной услуги, согласно Федеральному закону от 27.07.2010 N 210-ФЗ, необходимо принять нормативно-правовой акт, который будет регулировать порядок и стандарт предоставления такой государственной или муниципальной услуги. Таким нормативно-правовым актом является, в данном случае, административный регламент, исполнение которого обязывает как заявителей, так и исполнителей государственной или муниципальной услуги, поступать в определенном порядке и по определенному стандарту.

Путем наделения Кировского филиала ФГУП "Ростехинвентаризация - Федеральное

БТИ" исключительным правом по предоставлению технического паспорта переустраиваемого и (или) перепланируемого жилого помещения для оказания муниципальной услуги «Согласование переустройства и (или) перепланировки жилого и нежилого помещения в жилых домах, расположенных на территории муниципального образования «Город Киров», создается преимущество данному хозяйствующему субъекту по отношению к другим хозяйствующим субъектам, ставя его в неравное, более выгодное положение на конкурентном рынке кадастровой деятельности, существенно ограничивается право других хозяйствующих субъектов в доступе на данный товарный рынок, что несомненно приводит к ограничению и устранению конкуренции.

Таким образом, административный регламент муниципальной услуги «Согласование переустройства и (или) перепланировки жилого и нежилого помещения в жилых домах, расположенных на территории муниципального образования «Город Киров», утв. Постановлением администрации города Кирова от 3 июля 2012 г. N 2532-П (в ред. от 07.05.2014 № 1881-П), в части наделения только Кировского филиала ФГУП "Ростехинвентаризация - Федеральное БТИ" правом по предоставлению технического паспорта переустраиваемого и (или) перепланируемого жилого помещения для согласования муниципальной услуги-согласование переустройства и (или) перепланировки жилого и нежилого помещения в жилых домах, расположенных на территории муниципального образования «Город Киров» (п.2.2 раздела 2), содержит нарушения требования п. 2 ч. 1 ст. 15 Федерального закона «О защите конкуренции», путем необоснованного препятствования осуществлению деятельности другим хозяйствующим субъектам по предоставлению услуг (работ) кадастровой деятельности, а также содержит нарушения требования п. 8 ч. 1 ст. 15 Федерального закона «О защите конкуренции», путем ограничения других хозяйствующих субъектов в доступе на конкурентный рынок кадастровой деятельности.

Доводы представителя ответчика о том, что указанная в Регламенте формулировка, а именно наличие слов «могут участвовать», не наделяет Кировский филиал ФГУП "Ростехинвентаризация - Федеральное БТИ" исключительным правом по предоставлению технического паспорта жилого помещения в администрацию города Кирова и подразумевает возможность предоставления такого тех.паспорта от иных организаций, имеющих полномочия на изготовление технических паспортов переустраиваемых и (или) перепланируемых жилых помещений Комиссией не могут быть приняты, ввиду того, что в данном случае уместно двоякое толкование формулировки «могут участвовать». По мнению Комиссии, наличие в административном регламенте названия только одной организации "Ростехинвентаризация - Федеральное БТИ" ориентирует потенциальных заявителей на обращение именно к данной организации, как к единственно указанной, при этом в Регламенте нет ссылок на возможность обращения к другим хозяйствующим субъектам.

Комиссия считает, что нарушение антимонопольного законодательства произошло по вине администрации города Кирова.

Так как на момент рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства в административный регламент муниципальной услуги «Согласование переустройства и (или) перепланировки жилого и нежилого помещения в жилых домах, расположенных на территории муниципального

образования «Город Киров», утв. Постановлением администрации города Кирова от 3 июля 2012 г. N 2532-П (в ред. от 07.05.2014 № 1881-П) внесены изменения, утвержденные Постановлением администрации города Кирова от 28.04.2015 № 1554-П, Комиссия приходит к выводу о необходимости прекращения рассмотрения дела в отношении администрации города Кирова, в связи с добровольным устранением нарушения антимонопольного законодательства в рассматриваемом комиссией действии.

Руководствуясь статьей 15, статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-3 статьи 41, статьей 48, статьей 49 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия,

РЕШИЛА:

1., связанном с утверждением административного регламента муниципальной услуги «Согласование переустройства и (или) перепланировки жилого и нежилого помещения в жилых домах, расположенных на территории муниципального образования «Город Киров», утв. Постановлением администрации города Кирова от 3 июля 2012 г. N 2532-П (в ред. от 07.05.2014 № 1881-П), в части наделения только Кировского филиала ФГУП "Ростехинвентаризация - Федеральное БТИ" правом по предоставлению технического паспорта переустраиваемого и (или) перепланируемого жилого помещения для согласования муниципальной услуги-согласование переустройства и (или) перепланировки жилого и нежилого помещения в жилых домах, расположенных на территории муниципального образования «Город Киров» (п.2.2 раздела 2), создающего преимуществу данному хозяйствующему субъекту по отношению к другим хозяйствующим субъектам, ставя его в неравное, более выгодное положение на конкурентном рынке кадастровой деятельности и ограничивающего других хозяйствующих субъектов в доступе на данный товарный рынок в пределах муниципального образования «Город Киров», факт нарушения п.п. 2,8 ч. 1 ст. 15

2.Рассмотрение дела № 55/05-15 в отношении администрации города Кирова прекратить, ввиду добровольного устранения нарушений антимонопольного законодательства и его последствий.

Члены Комиссии

<...>

<...>

Решение может быть обжаловано в арбитражный суд в порядке, предусмотренном ст. 198 Арбитражного процессуального кодекса РФ в трехмесячный срок.