

РЕШЕНИЕ

по делу № 04-10/1281 о нарушении антимонопольного законодательства

г. Кострома

Резолютивная часть решения оглашена 05 августа 2015 г.

Решение изготовлено в полном объеме 22 сентября 2015 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Костромской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее по тексту – Комиссия; Костромское УФАС России) в составе:

председатель Комиссии: Радаева Марина Владимировна, заместитель руководителя управления - начальник отдела антимонопольного контроля и информационного анализа управления Федеральной антимонопольной службы по Костромской области,

члены Комиссии:

Дунаев Илья Владимирович, главный государственный инспектор отдела антимонопольного контроля и информационного анализа управления Федеральной антимонопольной службы по Костромской области,

Нахмуров Сергей Алексеевич, ведущий специалист-эксперт отдела антимонопольного контроля и информационного анализа управления Федеральной антимонопольной службы по Костромской области,

при участии:

от ответчика – администрация Межевского муниципального района Костромской области - представитель по доверенности от 10.06.2015 года №б/н,

рассмотрев дело № 04-10/1281 по признакам нарушения администрацией Межевского муниципального района Костромской области (ОГРН/ИНН 1024402038000/4418001335, адрес (место нахождения) юридического лица: Костромская область, с. Георгиевское, ул. Октябрьская, д.39) пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

Поводом к возбуждению настоящего дела послужили материалы плановой выездной проверки, проведенной Костромским УФАС России в отношении администрации Межевского муниципального района Костромской области (далее по тексту – Администрация) на предмет соблюдения последней статей 15-21 Закона о защите конкуренции.

По итогам проведения планового контрольного мероприятия в отношении Администрации составлен акт проверки №37/309 от 31.12.2014 г, которым установлено следующее.

Анализ положений административного регламента по предоставлению Администрацией муниципальной услуги «Подготовка и выдача градостроительного плана земельного участка на территории Межевского муниципального района Костромской области», утвержденного постановлением Администрации от 24.06.2011 г. №124, в редакции постановления от 07.02.2013 г. (далее по тексту – Административный регламент) показал, что в противоречие с положениями Градостроительного кодекса Российской Федерации, регулирующего взаимоотношения по выдаче градостроительного плана земельного участка, органом местного самоуправления в лице Администрации в тексте Административного регламента установлен перечень документов, предоставляемых заявителем, которые не предусмотрены действующим законодательством, а именно: откорректированный топографический план земельного участка в масштабе 1:500; 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; копии правоустанавливающих документов о регистрации права на земельный участок и расположенные на нем объекты недвижимости; кадастровый план земельного участка; технические условия подключения проектируемого объекта к сетям инженерно – технического обеспечения; предпроектные проработки; 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; а также не предусмотренных действующим законодательством оснований для отказа в предоставлении рассматриваемой муниципальной услуги (предоставление заявителем неполного комплекта документов, или несоответствия документов, представленных заявителем требованиям настоящего Административного регламента; отсутствие права на земельный участок или объект недвижимости, расположенный на земельном участке; представление заявителем документов, содержащих недостоверные сведения).

Установив в указанных действиях Администрации признаки нарушения антимонопольного законодательства, Костромским УФАС России на основании приказа руководителя Управления от 14.05.2015 г. №39 было возбуждено настоящее дело по признакам нарушения Администрацией пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, в рамках которого установлено нижеследующее.

Ответчик по делу с вменяемыми признаками нарушения антимонопольного законодательства согласился по основаниям, изложенным в правовом обосновании позиции по делу №04-10/1281 о нарушении антимонопольного законодательства и дополнений к нему (исх. №1215 от 04.06.2015 г., исх. №1672 от 04.08.2015 г.).

Проанализировав положения Административного регламента с учетом норм Градостроительного кодекса РФ, Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об

общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", Федерального закона N 210-ФЗ от 27.07.2010 "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг", приказа Минрегионразвития РФ от 10.05.2011 N 207 в их взаимосвязи Администрация согласилась, что требование к заявителю, обратившемуся за выдачей градостроительного плана земельного участка по предоставлению документов, не предусмотренных действующим законодательством, может создать препятствия лицам, обратившимся за предоставлением муниципальной услуги по выдаче градостроительного плана земельного участка, и повлечь за собой незаконный отказ в предоставлении муниципальной услуги.

Подробно позиции сторон изложены в представленных пояснениях по делу и являются его неотъемлемой частью.

Заслушав доводы сторон, изучив материалы дела и имеющиеся в деле доказательства, Комиссия антимонопольного органа по делу №04-10/1281 приходит к следующему.

В соответствии со статьей 6 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее по тексту – Закон о предоставлении государственных и муниципальных услуг) органы, предоставляющие муниципальные услуги обязаны предоставлять государственные и муниципальные услуги в соответствии с административными регламентами.

В силу «Перечня муниципальных услуг, предоставляемых органами местного самоуправления Межевского муниципального района Костромской области с элементами межведомственного и межуровневого взаимодействия» утвержденного Постановлением Администрации Межевского муниципального района Костромской области от 02.11.2012 г. N 175, подготовка и выдача градостроительного плана земельного участка является муниципальной услугой, предоставляемой Администрацией.

Во исполнение указанных нормативных актов Администрацией издано постановление №124 от 24.06.2011 г., которым утвержден Административный регламент, которое, совместно с текстом регламента, опубликовано на официальном сайте администрации в сети Интернет по адресу: <http://www.mezha.org/index.php/administratsiya/munitsipalnye-uslugi>, что согласуется с пунктом 3 названного постановления.

Пунктом 41 подраздела II.3 Административного регламента установлен перечень документов, необходимых для предоставления рассматриваемого вида муниципальной услуги. В указанный перечень входят:

- 1) откорректированный топографический план земельного участка в масштабе 1:500;
- 2) 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;

- 3) копии правоустанавливающих документов о регистрации права на земельный участок и расположенные на нем объекты недвижимости;
- 4) кадастровый план земельного участка;
- 5) технические условия подключения проектируемого объекта к сетям инженерно – технического обеспечения;
- 6) копия паспорта физического лица;
- 7) предпроектные проработки;
- 8) заключение органа, уполномоченного в области государственной охраны объектов культурного наследия в случае, в случае, если строительные изменения недвижимости предполагается осуществлять применительно к объектам недвижимости, которые, в соответствии с действующим законодательством являются объектами культурного наследия;
- 9) оригинал или нотариально заверенная копия документа, подтверждающего полномочия лица на обращение с заявлением о предоставлении муниципальной услуги от имени заявителя.

Пунктом 28 подраздела II.3 установлен перечень оснований для отказа в предоставлении муниципальной услуги, которыми являются: обращение с заявлением лица, не относящегося к категории заявителей; предоставление заявителем неполного комплекта документов, или несоответствия документов, представленных заявителем требованиям настоящего Административного регламента; отсутствие права на земельный участок или объект недвижимости, расположенный на земельном участке; представление заявителем документов, содержащих недостоверные сведения.

Пунктом 4 статьи 7 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, настоящему Федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

Согласно частям 1, 4 статьи 3 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее по тексту ГрК РФ) законодательство о градостроительной деятельности состоит из настоящего Кодекса, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. По вопросам градостроительной деятельности принимаются муниципальные правовые акты, которые не должны противоречить настоящему Кодексу.

В силу части 17 статьи 46 ГрК РФ 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 настоящей статьи, не требуется. Орган местного самоуправления в течение тридцати дней со дня поступления указанного обращения осуществляет подготовку градостроительного плана земельного

участка и утверждает его. Орган местного самоуправления предоставляет заявителю градостроительный план земельного участка (далее по тексту ГПЗУ) без взимания платы.

Согласно части 1 статьи 7 Закона о предоставлении государственных и муниципальных услуг органы, предоставляющие государственные услуги, и органы, предоставляющие муниципальные услуги, не вправе требовать от заявителя представления документов и информации или осуществления действий, представление или осуществление которых не предусмотрено нормативными правовыми актами, регулирующими отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг.

По смыслу статей 41, 44 ГрК РФ и Инструкции о порядке заполнения формы градостроительного плана земельного участка (утв. Приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 11.08.2006 N 93, зарегистрирован в Минюсте России 08.11.2006 N 8456) ГПЗУ представляет собой документ, содержащий информацию об уже установленных разрешениях и ограничениях в пределах земельного участка, поставленного на кадастровый учет, и по своему содержанию не является правоустанавливающим или правоподтверждающим документом.

По смыслу норм статей 43 - 46, 48, 50 - 53 ГрК РФ подготовка и выдача ГПЗУ осуществляется по заявлению собственника, пользователя либо иного заинтересованного лица и является обязанностью уполномоченного органа, не обусловленной необходимостью обоснования целей истребования градостроительного плана и требованием о предоставлении заявителем каких-либо документов, за исключением тех, которые связаны с возможностью идентификации обратившегося лица.

Форма градостроительного плана земельного участка отражает лишь факт поступления обращения и не содержит никаких предписаний о предоставлении каких-либо иных документов, в том числе материалов топографической съемки.

Поскольку обязанность органов местного самоуправления по выдаче градостроительного плана и право лиц на его получение установлены Градостроительным кодексом Российской Федерации, то основания для неисполнения закрепленной этим законом обязанности должны быть предусмотрены равнозначным законом и не могут быть установлены нормативным актом органа местного самоуправления, что приведет к необоснованному ограничению прав, предусмотренных законом.

При этом Администрацией не указаны нормы действующего законодательства, наделяющие органы местного самоуправления правом принятия нормативных правовых актов, содержащих приведенный выше перечень документов, обязательных для представления при оказании государственной (муниципальной) услуги по выдаче ГПЗУ.

Исходя из того, что хозяйствующие субъекты, осуществляющие деятельность по строительству, при обращении за получением ГПЗУ будут обязаны представить документы, не предусмотренные ГрК РФ, Комиссия приходит к выводу о том, что Административным регламентом установлены административные барьеры, которые могут привести к препятствованию хозяйствующему субъекту в

осуществлении деятельности.

Следовательно, в настоящем случае муниципальным органом в отсутствие федерального закона, разрешающего принять оспариваемый акт, установлены нормативные требования, которые могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Довод ответчика о том, что с момента принятия Административного регламента и по настоящее время Администрацией муниципальная услуга оказывалась всем заявителям, обратившимся за оказанием муниципальной услуги, в полном объеме на безвозмездной основе, отказные решения не принимались и таким образом принятие не соответствующего действующему законодательству положений Административного регламента не создало административных барьеров для хозяйствующих субъектов и не привело к нарушению их прав не принимается Комиссией ввиду следующего.

Статья 15 Закона о защите конкуренции представляет собой формальный состав правонарушения, последствия совершения которого не требуют обязательного наступления негативных последствий. Для определения в действиях субъектов квалифицирующих признаков состава данного правонарушения, достаточно выявить факт наличия действий органа местного самоуправления, которые могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Возложение на хозяйствующих субъектов, обратившихся за предоставлением муниципальной услуги по выдаче ГПЗУ, обязанности предоставления документов, не предусмотренных ГрК РФ и возможный отказ в выдаче ГПЗУ ввиду непредставления не предусмотренных законодательством документов является необоснованным препятствием со стороны органа местного самоуправления для осуществления деятельности хозяйствующими субъектами путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к хозяйствующим субъектам, то есть нарушением антимонопольного законодательства, определенным пунктом 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В данном случае органом местного самоуправления приняты действия по размещению на официальном сайте Администрации нормативного акта, имеются доказательства применения хозяйствующими субъектами положений настоящего акта, в том числе по предоставлению дополнительных документов. Следовательно, указанные действия органа местного самоуправления затрагивали интересы неограниченного круга лиц - потенциальных заявителей на предоставление муниципальной услуги по выдаче ГПЗУ, т.е. способны были препятствовать предпринимательской и иной экономической деятельности.

С учётом установленных обстоятельств, Комиссия приходит к итоговому заключению, что в рассматриваемом случае имеются достаточные доказательства для квалификации действий Администрации, выразившихся в установлении не предусмотренных действующим законодательством требований к составу документов, обязательных к представлению с заявлением о выдаче градостроительного плана земельного участка, а также не предусмотренных действующим законодательством оснований отказа в предоставлении указанной муниципальной услуги в тексте Административного регламента по предоставлению муниципальной услуги «Подготовка и выдача

градостроительного плана земельного участка на территории Межевского муниципального района Костромской области», утвержденного постановлением администрации от 24.06.2011 г. №124 (подпункты 1-5, 8-9 пункта 41 подраздел II.3 регламента) и размещенного на официальном сайте администрации Межевского муниципального района Костромской области по адресу в сети Интернет <http://www.mezha.org/index.php/administratsiya/munitsipalnye-uslugi>, что, в соответствии с пунктом 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции является признаком ограничения конкуренции.

По правилам части 1 статьи 49 Закона о защите конкуренции Комиссия при принятии решения разрешает вопрос о выдаче предписаний и об их содержании, а также о необходимости осуществления других действий, направленных на устранение и (или) предотвращение нарушения антимонопольного законодательства.

Материалами дела подтверждено, что после возбуждения Управлением настоящего дела, ответчиком были предприняты действия, свидетельствующие об устранении нарушений антимонопольного законодательства, по признакам которых было возбуждено дело № 04-10/1281.

Указанные действия выразились в издании постановления Администрации от 02.07.2015 г. №64 «Об утверждении административного регламента по предоставлению муниципальной услуги «Подготовка и выдача градостроительного плана земельного участка на территории Межевского муниципального района Костромской области» в администрации Межевского муниципального района», которым спорные положения Административного регламента исключены. Данное постановление администрации опубликовано в установленном порядке в официальном печатном издании – информационном бюллетене – «Межевский вестник» за №17 (148) от 02.07.2015 г., следовательно, вступило в законную силу. Текст вышеуказанного административного регламента также размещен на официальном сайте Администрации. Таким образом, основания для выдачи предписания отсутствуют.

Резюмируя изложенное, а также руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия,

РЕШИЛА:

1. Признать нарушение администрацией Межевского муниципального района Костромской области пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся в установлении не предусмотренных действующим законодательством требований к составу документов, обязательных к представлению с заявлением о выдаче градостроительного плана земельного участка, а также не предусмотренных действующим законодательством оснований отказа в предоставлении указанной муниципальной услуги в тексте административного регламента по предоставлению муниципальной услуги «Подготовка и выдача

градостроительного плана земельного участка на территории Межевского муниципального района Костромской области», утвержденного постановлением администрации от 24.06.2011 г. №124 (подпункты 1-5, 8-9 пункта 41 подраздел II.3 регламента) и размещенного на официальном сайте администрации Межевского муниципального района Костромской области по адресу в сети Интернет <http://www.mezha.org/index.php/administratsiya/munitsipalnye-uslugi>, что, в соответствии с пунктом 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции является признаком ограничения конкуренции, в части установления не предусмотренных действующим законодательством требований к товарам (хозяйствующим субъектам) при предоставлении муниципальной услуги.

2. В виду того, что в рамках дела администрацией Межевского муниципального района Костромской области предприняты действия по устранению нарушения, путем исключения спорных положений из текста административного регламента, основания для выдачи предписания отсутствуют.

3. Передать материалы дела №04-10/1281 должностному лицу Костромского УФАС России, уполномоченному в соответствии со статьей 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях рассматривать дела об административных правонарушениях, для решения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении в связи с выявленным нарушением антимонопольного законодательства.

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия в суд или в арбитражный суд.

Резолютивная часть решения оглашена по окончании рассмотрения дела и приобщена к материалам дела.

Председатель Комиссии:

М.В. Радаева

Члены Комиссии:

И.В. Дунаев

С.А. Нахмуров