РЕШЕНИЕ

по делу № 13-01-15-03/57

о нарушении антимонопольного законодательства

Резолютивная часть решения оглашена 31 июля 2013 г. г. Волгоград

В полном объеме решение изготовлено 14 августа 2013 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Волгоградской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель Комиссии: **Бурба В.В.** – заместитель руководителя управления – начальник отдела контроля органов власти;

Члены Комиссии: **Ячменева О.Л.** – заместитель начальника отдела контроля органов власти;

Савинкова О.Л. – старший государственный инспектор отдела контроля органов власти,

рассмотрев дело № 13-01-15-03/57 по признакам нарушения Департаментом городского хозяйства Администрации Волгограда (400131, г.Волгоград, ул. им. Маршала Чуйкова, д. 15), Комитетом по градостроительству и архитектуре Волгограда (400066, Волгоград, а/я 117) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции»,

при участии в заседании:

- Дроздова А.Ю. (доверенность от 21.11.2012 №Д18/12) - представителя Комитета по градостроительству и архитектуре Волгограда;

- Белявцева А.А. (доверенность от 30.07.2013) - представителя ООО «Основа-Волга»;

- Бабковой Ю.А. (доверенность от 17.04.2013) - представителя **ОАО «Корпорация развития Волгоградской области»;**

- Горбачева В.Н. (доверенность от 10.01.2013) - представителя **ОАО «Корпорация развития Волгоградской области»;**

- Голубевой Т.В. (доверенность от 29.06.2012 №127) – представителя Министерства по управлению государственным имуществом Волгоградской области

- Департамент городского хозяйства Администрации Волгограда не явился, извещен надлежащим образом;

УСТАНОВИЛА:

В УФАС по Волгоградской области поступило обращение ООО «Основа-Волга» (вх.370 от 22.01.2013) с жалобой на действия Департамента городского хозяйства Администрации Волгограда.

ООО «Основа-Волга» зарегистрировано 04 июля 2011 года Межрайонной инспекцией Федеральной налоговой службы № 12 по Воронежской области (ОГРН 1113668031564, ИНН 3664113007).

ООО «Основа-Волга» является застройщиком объекта капитального строительства в в Дзержинском районе г.Волгограда по адресу ул. Рокоссовского, 51 - гостиницы под международным брендом «Hampton by Hilton Volgograd city center». Между ООО «Основа-Волга» и Hilton International Franshizor corporation заключен договор коммерческой концессии, согласно которого ООО «Основа-Волга» в течении двух лет должно построить и ввести в эксплуатацию гостиницу «Hampton by Hilton Volgograd city center». Срок окончания строительства – август 2014 года.

ООО «Основа-Волга» заключен с Администрацией г.Волгограда договор аренды земельного участка площадью 3316 кв.м. по адресу ул. Рокоссовского, 51 №10185 от 17.11.2011, получено разрешение на строительство № RU 34301000-258/Д/12, срок действия разрешения на строительство до 03 марта 2014г.

В целях получения задания на выполнение проекта благоустройства территории прилегающей к земельному участку, на котором осуществляет строительство гостиницы по ул. Рокоссовского, 51 в Дзержинском районе г.Волгограда, ООО «Основа-Волга» обратилась в Комитет по градостроительству и архитектуре Волгограда исх. №б/н от 08.11.2012 (вх. №13471-12 от 09.11.2012).

Комитет по градостроительству и архитектуре Волгограда письмом № ар15427-12 от 14.11.2012 указал условия, необходимые для соблюдения при выполнении задания на проектирование. В одном из пунктов обозначена необходимость согласования мероприятий по благоустройству территорий, связанных с устройством твердых дорожных покрытий с Департаментом городского хозяйства Администрации Волгограда.

ООО «Основа-Волга» обратилась в Департамент городского хозяйства Администрации Волгограда с письмом б\н от 24.12.2012 о согласовании проекта благоустройства прилегающей территории, на который был получен ответ № ДГХ/03-14320 от 28.12.2012 о необходимости заключения договора на оказание муниципальной услуги, по присоединению объекта дорожного сервиса к автомобильным дорогам общего пользования местного значения городского округа город-герой Волгоград, при этом указано, что к согласованию необходимой ООО «Основа-Волга» документации Департамент городского хозяйства Администрации Волгограда готов вернутся после заключения вышеуказанного договора.

Заявитель полагает, что Департамент городского хозяйства Администрации

Волгограда необоснованно относит гостиницу «Hampton by Hilton Volgograd city center» к объектам дорожного сервиса, поскольку гостиница строится не для обслуживания участников дорожного движения, а по ценовому сегменту и по назначению будет крупным городским отелем г.Волгограда, предназначенным для бизнесменов, туристов и командированных из других городов России и иностранцев. Так же ООО «Основа-Волга» указывается, что любое сознание препятствий в осуществлении строительной деятельности влечет для организации убытки и создает риск несвоевременного завершения строительства.

Заявителем в материалы дела представлено письмо Комитета по градостроительству и архитектуре Администрации Волгограда № ар7391-12 от 26.06.2012, в котором указано, что земельный участок расположен в границах планировочной единицы – квартала 03_04_211, на указанную территорию распространяются градостроительные регламенты, в соответствии с правилами землепользования и застройки. В письме сделан вывод о том, что объект не является объектом придорожного сервиса.

Комитетом по градостроительству и архитектуре Администрации Волгограда представлены письменные пояснения по делу № ар3407-13 от 06.03.3013, в которых представлены ссылки на нормативные акты, на основании которых Комитет имеет право выдавать задания на проектирование благоустройства.

Департаментом городского хозяйства Администрации Волгограда письменного объяснения по делу не представлено, в ходе рассмотрения дела представителями пояснялось, что Департамент относит гостиницу «Hampton by Hilton Volgograd city center» к объектам дорожного сервиса, в связи с чем ООО «Основа-Волга» должен заключать договор о присоединении объектов дорожного сервиса к автомобильным дорогам общего пользования местного значения городского округа город-герой Волгоград в пределах полосы отвода.

Исследовав имеющиеся в деле материалы, доводы и возражения лиц, участвующих в деле, Комиссия пришла к следующим выводам.

1. Постановлением администрации Волгограда от 27.10.2005 № 2184 «О внешнем благоустройстве территории Волгограда» в п. 1 закреплена рекомендация юридическим и физическим лицам, осуществляющим свою деятельность на территории Волгограда и являющимися собственниками, пользователями, арендаторами, владельцами объектов недвижимого имущества, рекламы, выполнить работы по благоустройству (ремонту фасадов, устройству покрытия тротуаров и пешеходных дорожек, бордюров из естественного или искусственного камня, озеленению и содержанию зеленых насаждений общего пользования, иным работам) на земельных участках общего пользования, прилегающих к принадлежащим им зданиям, строениям, сооружениям, помещениям и носителям рекламных сообщений.

Работы по благоустройству территории Волгограда в соответствии с п.2 Постановления администрации Волгограда от 27.10.2005 №2184 проводятся в соответствии с проектами благоустройства, выполненными и согласованными на основе задания, выданного Комитетом по градостроительству и архитектуре Волгограда.

Пунктом 6 ст.49 Устава города-героя Волгограда, принятого постановлением

Волгоградского горсовета народных депутатов от 29.06.2005 № 20/362 полномочиями по осуществлению градостроительной деятельности на территории Волгограда наделена Администрация Волгограда. В соответствии с Постановлением администрации Волгограда от 18.02.2004 № 160 «О Положении о комитете по градостроительству и архитектуре Волгограда» Комитет по градостроительству и архитектуре Волгограда является структурным подразделением администрации Волгограда и выполняет ее функции по управлению градостроительной деятельностью на территории Волгограда.

ООО «Основа-Волга» письмом от 08.11.2012 (вх. № 13471-12 от 09.11.2012) обратилась в Комитет по градостроительству и архитектуре Администрации Волгограда с заявлением о выдаче технического задания на благоустройство территории общего пользования, примыкающего к территории земельного участка по ул. Рокоссовского, 51. Комитет по градостроительству и архитектуре Администрации Волгограда выдал задание на проектирование письмом № ар15427-12 от 14.11.2012 года, в соответствии с которым мероприятия по благоустройству территории, связанные с устройством твердых дорожных покрытий, согласовываются с ГАИ БДД и Департаментом городского хозяйства администрации Волгограда.

В соответствии с Постановлением администрации Волгограда от 27.10.2005 № 2184 «О внешнем благоустройстве территории Волгограда», работы по благоустройству территории Волгограда необходимо проводить в соответствии с *проектами благоустройства, выполненными и согласованными на основе задания, выданного комитетом по градостроительству и архитектуре Волгограда*.

ООО «Основа-Волга» изготовлен в ЗАО Проектном институте «Гипрокоммундортранс» г.Воронеж план благоустройства территории 2121-ПЗУ2 «Гостиница по ул. Рокоссовского,51 в г. Волгограде». В проекте благоустройства на территории, прилегающей к земельному участку по ул. Рокоссовского - 51, запроектированы, в том числе, проезды и стоянки из асфальтобетона с бордюром из бортового камня (740 кв.м) , тротуары с бордюром (104 кв.м).

Данный проект благоустройства необходимо согласовать с Департамент городского хозяйства администрации Волгограда в соответствии со следующими нормами.

В соответствии Положением о департаменте городского хозяйства администрации Волгограда, утвержденном Решением Волгоградской городской Думы от 04.02.2009 № 15/446, Департамент городского хозяйства администрации Волгограда является отраслевым структурным подразделением администрации Волгограда и осуществляет полномочия органа местного самоуправления Волгограда от лица администрации Волгограда в части решения вопросов местного значения, в том числе:

осуществление *дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения, а также иных полномочий в области использования автомобильных дорог* в соответствии с законодательством РФ (п.2.1 Положения о департаменте);

организация благоустройства территории муниципального образования город-герой Волгоград (п.2.8 Положения о департаменте).

Таким образом, Департамент городского хозяйства администрации Волгограда, имеет полномочия на согласование ООО «Основа-Волга» плана благоустройства территории общего пользования, примыкающего к территории земельного участка по ул. Рокоссовского, 51. Административный регламент и стандарт оказания муниципальной услуги по согласованию проектов благоустройства территории у Департамента городского хозяйства администрации Волгограда отсутствуют. Оплата за согласование проектов благоустройства не установлена. Также не имеется иного установленного порядка обращения за согласованием проекта благоустройства территории и его рассмотрения в органом местного самоуправления г.Волгограда.

2. Федеральный закон от 08.11.2007 №257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее Закон об автомобильных дорогах) в п. 8 статьи 13 закрепляет полномочия органов местного самоуправления в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности, в том числе установление стоимости и перечня услуг по присоединению объектов дорожного сервиса к автомобильным дорогам общего пользования местного значения.

Решением Волгоградской городской Думы от 04.02.2009 № 15/446 «Об утверждении Положения о департаменте городского хозяйства администрации Волгограда» в п. 1.1 закреплено, что Департамент городского хозяйства администрации Волгограда является отраслевым структурным подразделением администрации Волгограда и осуществляет полномочия органа местного самоуправления Волгограда от лица администрации Волгограда в части решения вопросов местного значения: осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения, а также иных полномочий в области использования автомобильных дорог в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Решением Волгоградской городской думы от 21 марта 2012г. № 59/1777 утверждены «Перечень услуг по присоединению объектов дорожного сервиса к автомобильным дорогам общего пользования местного значения городского округа город-герой Волгоград в пределах полосы отвода» и «Расчет стоимости услуг по присоединению объектов дорожного сервиса к автомобильным дорогам общего пользования местного значения городского округа город-герой Волгоград в пределах полосы отвода». Муниципальные услуги по подготовке технических условий, договора о присоединении объектов дорожного сервиса к автомобильным дорогам общего пользования местного значения в соответствии с данными актами осуществляет Департамент городского хозяйства Администрации Волгограда.

Таким образом, Департамент городского хозяйства Администрации Волгограда в рамках его полномочий по оказанию муниципальных услуг заключает договора по присоединению объектов дорожного сервиса к автомобильным дорогам общего пользования местного значения городского округа город-герой Волгоград в пределах полосы отвода.

ООО «Основа-Волга» обратилась в Департамент городского хозяйства Администрации Волгограда с письмом б/н от 24.12.2012 (вх. 14123 от 25.12.2012) о согласовании проекта благоустройства прилегающей территории. На данное

обращение Департаментом городского хозяйства Администрации Волгограда предложено заявителю ООО «Основа-Волга» заключить договор о присоединении объектов дорожного сервиса к автомобильным дорогам общего пользования местного значения (исх. №ДГХ/03-14320 от 28.12.2012). К договору приложен расчет стоимости услуг по присоединению объектов дорожного сервиса к автомобильным дорогам общего пользования местного значения на общую сумму 2491274 (два миллиона четыреста девяносто одна тысяча рублей).

Пункт 13 ст. 3 Закона об автомобильных дорогах дает понятие объектов дорожного сервиса, это здания, строения, сооружения, иные объекты, предназначенные для обслуживания участников дорожного движения по пути следования (автозаправочные станции, автостанции, автовокзалы, гостиницы, кемпинги, мотели, пункты общественного питания, станции технического обслуживания, подобные объекты, а также необходимые для их функционирования места отдыха и стоянки транспортных средств).

Таким образом, основным критерием отнесения объекта к дорожному сервису является его предназначение для обслуживания участников дорожного движения по пути следования. В ст.2 Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» указано, что участник дорожного движения - лицо, принимающее непосредственное участие в процессе дорожного движения в качестве водителя транспортного средства, пешехода, пассажира транспортного средства.

Один факт перечисления объекта - гостиницы в скобках в п. 13 ст. 3 Закона об автомобильных дорогах, нельзя трактовать, как достаточное основание для определения его как объекта предназначенного для обслуживания участников дорожного движения. Гостиницы, а так же пункты общественного питания, могут служить и иным целям, не имеющим прямого отношения к дорожному движению.

При изучении актов, имеющих отношение к обслуживанию участников дорожного движения выявлено, что в них, используется только понятие «Мотель», а не более общее понятие «Гостиница» (Распоряжение Минтранса РФ от 15.09.2003 № ОС-804-р, Постановление Правительства РФ от 02.09.2009 № 717, Постановление Правительства РФ от 29.10.2009 № 860). При этом, само определение «Гостиница» в указанных актах, используется, только для пояснения целей функционирования Мотеля.

Нормы Закона об автомобильных дорогах предусматривают размещение объектов дорожного сервиса только в полосе отвода автомобильной дороги (п. 15 ст.3) и в границах придорожных полос (п.5. ст.22). В ст.26 Закона об автомобильных дорогах указано, что придорожные полосы автомобильных дорог не располагаются в границах населенных пунктов.

Земельный участок для строительства гостиницы, исходя из кадастрового плана, расположен вне полосы отвода автомобильных дорог по ул. Жукова и ул. Рокоссовского, что подтверждается письмом от 26.06.2012 №ар7391 Комитета по градостроительству и архитектуре Администрации Волгограда, кроме того в данном письме указывается, что гостиница по адресу: г.Волгограда ул. Рокоссовского, 51 не относится к объектам дорожного сервиса.

Таким образом, Департамент городского администрации Волгограда не имел

оснований при обращении за согласованием проекта благоустройства навязывать другую муниципальную услугу, при предоставлении которой заключается договор о присоединении объектов дорожного сервиса к автомобильным дорогам общего пользования местного значения и в получении которой ООО «Основа-Волга» не нуждается ввиду отсутствия у гостиницы «Hampton by Hilton Volgograd city center» статуса объекта дорожного сервиса.

3. В соответствии с п.16 ст.1 Градостроительного кодекса РФ застройщиком является лицо, обеспечивающее на принадлежащем ему земельном участке строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства, а так же выполнение инженерных изысканий, подготовку проектной документации для их строительства, реконструкции, капитального ремонта.

ООО «Основа-Волга» является застройщиком объекта капитального строительства в Дзержинском районе г.Волгограда по адресу ул. Рокоссовского, 51 - гостиницы под международным брендом «Hampton by Hilton Volgograd city center». Реализация проекта группой компаний «Основа» осуществляется в рамках Стратегического соглашения о развитии (Strategic Development Agreement) , подписанного с Hilton Worldwide в октябре 2011 года. Согласно договоренностям «Основа» в пятилетней перспективе построит в России 11 гостиниц под международными брендами общим номерным фондом 1,5 тыс. комнат.

Постановлением Губернатора Волгоградской обл. от 13.09.2012 № 847 «Об утверждении Инвестиционного меморандума Волгоградской области на 2012 - 2013 годы» закреплено, что приоритетными направлениями инвестиционного развития Волгоградской области являются строительство гостиниц категории "три звезды" и выше и реконструкция объектов капитального строительства для размещения гостиниц, соответствующих категории "три звезды" и выше. На ул. Профсоюзной 13 в Ворошиловском районе генеральным подрядчиком ООО «ЮГОС-ЮГ» строится отель «Hampton by Hilton VOLGOGRAD PROFSOYUZNAYA», предмостной площади осуществляется строительство гостиницы ООО «Земля Профи». Кроме того, в Волгограде уже имеются гостиницы ViP – класса: Отель «PLAZA» (Волгоград, ул. Новоузенская, 2/1), Мини-отель «Старый Сталинград» (Волгоград, пл. Павших Борцов, 2), Отель «Южный» (Волгоград, ул. Рабоче-Крестьянская, 18), Гостиница Финансист – ЮГ Hotel-Bank (Волгоград, ул. Коммунистическая, 40), Гостиница «Интурист» (Волгоград, ул. Мира, 14), имеется большое количество гостиниц меньшего класса. Таким образом, рынок гостиничных услуг в г. Волгограде развивается в сторону увеличения участников.

ООО «Основа-Волга» обратилась в Департамента городского хозяйства администрации Волгограда 24 декабря 2012 года, согласование благоустройства территории прилегающей к земельному участку, по адресу ул. Рокоссовского, 51 не произведено до настоящего времени. В результате действий Департамента городского хозяйства администрации Волгограда по затягиванию согласования благоустройства территории прилегающей к земельному участку, по адресу ул. Рокоссовского, 51 увеличивается риск не своевременного окончания строительства гостиницы, отложение ввода в эксплуатацию а, следовательно, выхода на рынок гостиничных услуг.

Пункт 17 ст. 4 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» одним из признаков ограничения конкуренции указывает установление органами местного самоуправления, участвующими в предоставлении муниципальных услуг,

требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Департамент городского хозяйства администрации Волгограда при предоставлении услуги по согласованию проекта благоустройства территории обязывал ООО «Основа-Волга» получить другую муниципальную услугу, по присоединению объекта дорожного сервиса к автомобильным дорогам общего пользования местного значения городского округа город-герой Волгоград. При этом, гостиница, возводимая ООО «Основа-Волга» по адресу улица Рокоссовского, 51 не относится к объектам дорожного сервиса.

Таким образом, Департамент городского хозяйства администрации Волгограда нарушил запрет, содержащийся в п.1 ст. 7 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», который указывает, что органы, предоставляющие муниципальные услуги, не вправе требовать от заявителя действий, осуществление которых не предусмотрено нормативными правовыми актами, регулирующими отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг.

Статья 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» запрещает ограничивающие конкуренцию акты и действия (бездействие) органов местного самоуправления, участвующих в предоставлении муниципальных услуг.

Пунктом 2 ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции») запрещается органам местного самоуправления, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности запрещаются необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам

Таким образом, Департамент городского хозяйства Администрации Волгограда, необоснованно препятствуют осуществлению деятельности ООО «Основа-Волга» на рынке строительства гостиниц, что так же может повлечь недопущение ООО «Основа-Волга» на рынок гостиничных услуг, путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований для возводимого объекта, не относящегося к дорожному сервису, о заключении договора на оказание муниципальной услуги по присоединению строящегося объекта дорожного сервиса к автомобильным дорогам местного назначения, что является признаком нарушения п.2 ч.1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции».

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции»,

Р Е Ш И Л А:

1. Признать факт нарушения Департаментом городского хозяйства Администрации Волгограда п.2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в необоснованное препятствование осуществлению деятельности ООО «Основа-Волга».

2. Прекратить рассмотрение дела в отношении Комитета по градостроительству и архитектуре Администрации Волгограда в связи с отсутствием нарушения антимонопольного законодательства в его действиях (бездействии).

3. Выдать Департаменту городского хозяйства Администрации Волгограда для исполнения предписание на совершение действий, направленных на обеспечение конкуренции, а именно:

- согласовать ООО «Основа-Волга» проект благоустройства территории прилегающей к земельному участку, на котором осуществляет строительство гостиницы по ул. Рокоссовского, 51 в Дзержинском районе г.Волгограда

Срок исполнения предписания 1 месяц с момента поступления обращения ООО «Основа-Волга». О выполнении предписания сообщить не позднее пяти дней с момента его выполнения.

4. Передать материалы дела № 13-01-15-03/57 соответствующему должностному лицу для рассмотрения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении.