

РЕШЕНИЕ

по делу №04-22/1132 о нарушении антимонопольного законодательства

г. Кострома
(место вынесения)

Резолютивная часть решения оглашена 15 мая 2013 г.

В полном объеме решение изготовлено 28 мая 2013 г.

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

Председатель комиссии:

руководитель управления Федеральной антимонопольной службы по Костромской области;

члены комиссии:

старший государственный инспектор отдела контроля органов власти,

старший государственный инспектор отдела контроля органов власти,

государственный инспектор отдела контроля органов власти,

от ответчика – администрации Судиславского муниципального района Костромской области –и.о. главы администрации Судиславского муниципального района Костромской области (решение Собрания депутатов Судиславского муниципального района Костромской области от 04.03.2013 г. №11-216 «О назначении исполняющего обязанности главы Судиславского муниципального района Костромской области и главы администрации Судиславского муниципального района Костромской области»); заведующий юридическим отделом администрации (по доверенности от 10.01.2013 г. №3)

рассмотрев дело № 04-22/1132 по признакам нарушения администрацией Судиславского муниципального района Костромской области (157860, Костромская область, п. Судиславль, ул. Советская, д.2) пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее по тексту – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

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

Проверкой установлено, что 30.12.2010 г. ОАО «ТНК – Ярославль» обратилось в Администрацию с заявлением о выдаче разрешения на строительство в целях реконструкции объекта капитального строительства АЗС № 228, расположенного по адресу: Костромская область, Судиславский район, Судиславское с/п, пос. Западный.

К указанному заявлению были приложены документы, перечисленные в статье 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

12.01.2011 Администрация направила в адрес Общества письмо, в котором отказала в выдаче разрешения на строительство в целях реконструкции объекта капитального строительства, указав, что объект капитального строительства АЗС № 228, расположенный по адресу: Костромская область, Судиславский район, Судиславское с/п, пос. Западный, ул. Костромская, д. 1а, является самовольной постройкой, поскольку создан без получения на это необходимого разрешения в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации. Обществу надлежало обратиться за разрешением до начала производства строительно - монтажных работ. В указанном письме администрация рекомендовала Обществу в соответствии со статьей 222 Гражданского кодекса Российской Федерации обратиться в суд для оформления права собственности на самовольную постройку.

Решением Арбитражного суда Костромской области от 14.03.2011 г. по заявлению ОАО «ТНК – Ярославль», оставленным без изменения судами апелляционной и кассационной инстанции по делу № А31-140/2011, действия Администрации по факту отказа ОАО «ТНК – Ярославль» в выдаче разрешения на строительство в целях реконструкции спорного объекта капитального строительства, оформленного письмом от 12.01.2011 № 4123 признаны незаконными и нарушающими права и законные интересы Общества в сфере предпринимательской деятельности.

Костромским УФАС России, в связи с обнаружением признаков нарушения антимонопольного законодательства, 17.04.2013 г. (приказ Костромского УФАС России №34 от 17.04.2013 г.) в отношении Администрации было возбуждено дело №04-22/1132 по признакам нарушения пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В письменных объяснениях по существу дела (исх. №1060 от 13.05.2013 г.) администрация сообщала следующее.

Строительство объекта ОАО «ТНК – Ярославль» было начато в августе 2010 года, а с заявлением на выдачу разрешения на строительство Общество обратилось лишь 29.12.2010 года, когда все работы на объекте уже были выполнены. АЗС №228 была введена в эксплуатацию 10.01.2011 г. без получения какой – либо разрешительной документации. Решением Арбитражного суда Ярославской области от 18.02.2011 года ОАО «ТНК – Ярославль» привлечено к административной ответственности по части 1 статьи 9.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях по факту строительства (реконструкции) объекта – АЗС №228 в отсутствие разрешения на строительство. Обществу был назначен штраф в размере 500 000 рублей.

В дополнение к изложенному администрацией сообщалось, что 08.11.2012 года ОАО «ТНК – Ярославль» было выдано разрешение на строительство в целях реконструкции объекта капитального строительства – АЗС №228, в связи с чем настоящее дело просила прекратить в виду добровольного устранения нарушения антимонопольного законодательства.

На заседании Комиссии Костромского УФАС России представители администрации поддержали изложенные в пояснениях доводы.

Рассмотрев материалы дела, заслушав представителей ответчика по делу, учитывая судебные акты по делу №А31-140/2011, Комиссия Костромского УФАС России по делу № 04-22/1132 приходит к следующим выводам.

В соответствии с частями 1, 7 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации разрешение на строительство представляет собой документ, подтверждающий соответствие проектной документации требованиям градостроительного плана земельного участка и дающий застройщику право

осуществлять строительство, реконструкцию объектов капитального строительства, а также их капитальный ремонт, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Кодексом; в целях строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства застройщик направляет в уполномоченные на выдачу разрешений на строительство федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления заявление о выдаче разрешения на строительство (часть 1). В соответствии с приведенной нормой в целях строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства застройщик направляет в уполномоченные на выдачу разрешений на строительство в соответствии с частями 4 - 6 настоящей статьи федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления или уполномоченную организацию, осуществляющую государственное управление использованием атомной энергии и государственное управление при осуществлении деятельности, связанной с разработкой, изготовлением, утилизацией ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения, заявление о выдаче разрешения на строительство. К указанному заявлению прилагаются следующие документы: 1) правоустанавливающие документы на земельный участок; 2) градостроительный план земельного участка; 3) материалы, содержащиеся в проектной документации: а) пояснительная записка; б) схема планировочной организации земельного участка, выполненная в соответствии с градостроительным планом земельного участка, с обозначением места размещения объекта капитального строительства, подъездов и проходов к нему, границ зон действия публичных сервитутов, объектов археологического наследия; в) схема планировочной организации земельного участка, подтверждающая расположение линейного объекта в пределах красных линий, утвержденных в составе документации по планировке территории применительно к линейным объектам; г) схемы, отображающие архитектурные решения; д) сведения об инженерном оборудовании, сводный план сетей инженерно-технического обеспечения с обозначением мест подключения проектируемого объекта капитального строительства к сетям инженерно - технического обеспечения; е) проект организации строительства объекта капитального строительства; ж) проект организации работ по сносу или демонтажу объектов капитального строительства, их частей; 4) положительное заключение государственной экспертизы проектной документации (применительно к проектной документации объектов, предусмотренных статьей 49 настоящего Кодекса), положительное заключение государственной экологической экспертизы проектной документации в случаях, предусмотренных частью 6 статьи 49 настоящего Кодекса; 5) разрешение на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции (в случае, если застройщику было предоставлено такое разрешение в соответствии со статьей 40 настоящего Кодекса); 6) согласие всех правообладателей объекта капитального строительства в случае реконструкции такого объекта (пункт 7).

Указанный перечень является исчерпывающим и расширительному толкованию не подлежит.

Согласно части 11 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации уполномоченный на выдачу разрешения орган в течение десяти дней со дня получения заявления проводит проверку наличия документов, прилагаемых к заявлению; проводит проверку соответствия проектной документации или схемы планировочной организации земельного участка с обозначением места

размещения объекта индивидуального жилищного строительства требованиям градостроительного плана земельного участка, красным линиям; в случае выдачи лицу разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции проводится проверка проектной документации или указанной схемы планировочной организации земельного участка на соответствие требованиям, установленным в разрешении на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции; выдает разрешение на строительство или отказывает в выдаче такого разрешения с указанием причин отказа.

В соответствии с частью 13 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации основаниями для отказа являются отсутствие документов, предусмотренных частями 7 и 9 статьи 51 Кодекса или несоответствие представленных документов требованиям градостроительного плана земельного участка, а также требованиям, установленным в разрешении на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции.

Указанный перечень оснований для отказа в выдаче разрешения на строительство является исчерпывающим.

Таким образом, условием для выдачи разрешения на строительство является предоставление исчерпывающего пакета документов, предусмотренных частью 7 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации, и их соответствие требованиям градостроительного плана земельного участка, а также требованиям, установленным в разрешении на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции.

Материалами дела установлено, что ОАО «ТНК – Ярославль» письмом от 29.12.2010 г. обратилось в Администрацию с заявлением о выдаче разрешения на строительство в целях реконструкции объекта капитального строительства АЗС № 228, расположенного по адресу: Костромская область, Судиславский район, Судиславское с/п, пос. Западный. К указанному заявлению приложены все необходимые документы, предусмотренные статьей 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации. Отказывая в выдаче разрешения на строительство, Администрация указала, что спорный объект недвижимости создан без получения необходимых разрешений и является самовольной постройкой. Отказ Администрации не содержал ни одного из оснований, указанных в законе (часть 13 статьи 51 Градостроительного кодекса РФ).

Таким образом, анализ приведенных норм Градостроительного кодекса РФ, в совокупности с установленными в ходе рассмотрения судебного дела № А31-140/2011 обстоятельствами показывает, что у Администрации не имелось иных оснований, помимо тех, которые регламентированы нормами Градостроительного кодекса для отказа ОАО «ТНК – Ярославль» в выдаче разрешения на реконструкцию спорного объекта. Факт начала реконструкции без получения в надлежащем порядке разрешения в рассматриваемом случае не имеет правового значения, поскольку условием для удовлетворения заявления является представление Обществом полного пакета документов.

Статьей 15 Закона о защите конкуренции установлен запрет на ограничивающие конкуренцию акты и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов или организаций, участвующих в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственных внебюджетных фондов, Центрального банка Российской Федерации.

В частности пунктом 2 статьи 15 Закона о защите конкуренции органам местного самоуправления запрещается необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам.

В соответствии с пунктом 1 статьи 1 Федерального закона от 27.07.2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее - Закон о государственных и муниципальных услугах) настоящий Федеральный закон регулирует 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 (далее - органы местного самоуправления).

Статьей 8 Градостроительного кодекса регламентированы полномочия органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности, в частности пунктом 5 части 2 статьи 8 регламентировано полномочие по выдаче разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на соответствующих межселенных территориях.

Таким образом, указанные полномочия относятся к муниципальной услуге органа местного самоуправления муниципального района.

В соответствии со статьей 12 Закона о государственных и муниципальных услугах предоставление государственных и муниципальных услуг осуществляется в соответствии с административными регламентами.

Как указано в пояснениях Администрации, на момент вынесения решения от 12.01.2011 г. №4123 об отказе в выдаче разрешения на строительство, регламент по предоставлению муниципальной услуги по выдаче разрешения на строительство (реконструкцию) объектов капитального строительства не был разработан администрацией, отказ выносился на основании положений Градостроительного кодекса.

На основании статьи 7 Закона о государственных и муниципальных услугах органы, предоставляющие государственные и муниципальные услуги, не вправе предъявлять требования к заявителям в нарушение настоящего Федерального закона, а также требования, не предусмотренные нормативными правовыми актами, регулирующими отношения, возникающие в связи с предоставлением государственной или муниципальной услуги.

Отношения, определяющие порядок выдачи разрешения на строительство регулируются нормами Градостроительного кодекса (статья 51).

Письмом (исх. №4123 от 12.01.2011 г) Администрация рекомендовала Обществу в соответствии со статьей 222 Гражданского кодекса Российской Федерации обратиться в суд для оформления права собственности на самовольную постройку, при этом отказав в выдаче разрешения на строительство.

Таким образом, Комиссия антимонопольного органа пришла к выводу, что предъявление требований о предоставлении документов и информации или осуществления действий, предоставление или осуществление которых не предусмотрено нормативными правовыми актами, в частности положениями Градостроительного кодекса является нарушением пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции в части установления не предусмотренных

законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам.

Судебными актами по делу №А31-140/2011 установлено, что действия администрации по отказу ОАО «ТНК – Ярославль» в выдаче разрешения на строительство в целях реконструкции объекта капитального строительства – АЗС №228, оформленного письмом от 12.01.2011 г. исх. №4123 не соответствуют закону и нарушают права и законные интересы Общества в сфере предпринимательской деятельности.

Резюмируя изложенное, Комиссия по делу квалифицирует рассматриваемые действия Администрации как нарушение пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

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

РЕШИЛА:

1. Признать факт нарушения Администрацией Судиславского муниципального района Костромской области пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в отказе ОАО «ТНК – Ярославль» в выдаче разрешения на строительство в целях реконструкции объекта капитального строительства - АЗС №228, расположенного по адресу: Костромская область, Судиславский район, п. Западный, ул. Костромская, д.1а, оформленного письмом от 12.01.2011 г. №4123, что прямо не предусмотрено действующим законодательством и привело к необоснованному препятствованию осуществления деятельности ОАО «ТНК – Ярославль».

2. Рассмотрение дела №04-22/1132 о нарушении антимонопольного законодательства прекратить согласно пункту 1 части 1 статьи 48 Закона о защите конкуренции в связи с добровольным устранением нарушения антимонопольного законодательства.

3. Передать материалы дела №04-22/1132 должностному лицу Костромского УФАС России, уполномоченному в соответствии со статьей 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях рассматривать дела об административных правонарушениях, для принятия решения 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.

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа частью 2 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Привлечение к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации, не освобождает от обязанности исполнить решение антимонопольного органа.