Комитету по управлению имуществом и земельным отношениям города Челябинска

ул. Тимирязева, 36, г. Челябинск, 454091

МУП «Архитектурно-планировочный центр»

ул. Воровского, 2, г. Челябинск, 454000

**РЕШЕНИЕ**

г. Челябинск, пр. Ленина, 59

Резолютивная часть решения оглашена «23» апреля 2013 г.

В полном объеме решение изготовлено «13» мая 2013 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области (далее - Челябинское УФАС России) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Председатель  Комиссии: | Козлова А.А. | - | руководитель Челябинского УФАС России; |
| Члены Комиссии: | Заводская М.А. | - | главный специалист-эксперт отдела контроля торгов и органов власти Челябинского УФАС России; |
|  | Вурьев Д.В. | - | специалист-эксперт отдела контроля торгов и органов власти Челябинского УФАС России, |

рассмотрев дело № 28-07/13 по признакам нарушения Комитетом по управлению имуществом и земельным отношениям города Челябинска (далее – Комитет) части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

**УСТАНОВИЛА:**

По результатам проведения Челябинским УФАС России плановой выездной проверки в действиях Комитета по наделению МУП «Архитектурно-планировочный центр» (далее – МУП «АПЦ») функциями по подготовке землеотводных и правоустанавливающих документов на все виды строительства, реконструкции, а также подготовке исходных данных для проведения торгов на право заключения договоров аренды или приобретения земельных участков, схем расположения земельных участков на кадастровом плане (карте) территории кадастрового квартала на основе данных кадастра недвижимости, учету разрешений на выполнение инженерных изысканий, архитектурно-планировочных заданий (далее – АПЗ) на выполнение перепланировки и переоборудования жилых и нежилых помещений, ведению дежурного генерального плана города с внесением данных в архив спецчасти ГУАиГ, а также ведению и содержанию архива ГУАиГ градостроительной и проектной документации путем утверждения соответствующих абзацев пункта 9 Устава предприятия установлены признаки нарушения части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Комитетом в адрес Челябинского УФАС России письмом от 23.01.2013 представлены возражения на акт проверки, из которых следует, что МУП «АПЦ» фактически выполнялась работа по оформлению «листов учета и регистрации инженерных изысканий» заказчикам, т.е. под услугами по учету разрешений на выполнение инженерных изысканий подразумевается работа с заказчиками по оформлению «листов учета и регистрации инженерных изысканий», что не противоречит действующему законодательству Российской Федерации.

МУП «АПЦ» на заседание Комиссии представлены письменные пояснения от 16.04.2013 исх. № 4058/ЮМ, из которых установлено, что с 15.01.2013 функции МУП «АПЦ» по подготовке землеотводных и правоустанавливающих документов на все виды строительства, реконструкции, а также подготовке исходных данных для проведения соответствующих торгов, схем расположения земельных участков, учету разрешений на выполнение инженерных изысканий, АПЗ на выполнение перепланировки и переоборудования жилых и нежилых помещений, ведению дежурного генерального плана города с внесением данных в архив спецчасти Главного управления архитектуры и градостроительства Администрации города Челябинска (далее – ГУАиГ), а также ведению и содержанию архива ГУАиГ градостроительной и проектной документации осуществляет ГУАиГ. МУП «АПЦ» подготовлена и направлена на согласование в Комитет новая редакция Устава предприятия, в которой исключены указанные функции.

*Изучив материалы дела, заслушав доводы лиц, участвующих в деле, Комиссия пришла к следующим выводам.*

Вопросы местного значения - вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и частью 1 статьи 2 Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Закон об общих принципах ОМСУ) осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Под полномочиями органов местного самоуправления понимают закрепленный нормами муниципального права (федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, местными нормативными актами) за органами и должностными лицами местного самоуправления комплекс прав и обязанностей, необходимых для решения вопросов местного значения на территории муниципального образования. Полномочия являются составной частью понятия «компетенция», включающего также предметы ведения, т.е. сферы деятельности, в которых действует компетентный в них орган. Полномочия органов местного самоуправления включают в себя два вида:

1) собственные полномочия органов и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения, которые признает за ними государство;

2) отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы и должностные лица местного самоуправления.

Исполнение полномочий органами местного самоуправления связано с решением вопросов местного значения.

Из части 1 статьи 2 Федерального закона от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных предприятиях» (далее – Закон о предприятиях) следует, что муниципальные предприятия являются хозяйствующими субъектами.

Частью 4 статьи 8 Закона о предприятиях предусмотрено, что государственное и муниципальное предприятие может быть создано в случае:

- необходимости использования имущества, приватизация которого запрещена, в том числе имущества, которое необходимо для обеспечения безопасности Российской Федерации;

- необходимости осуществления деятельности в целях решения социальных задач (в том числе реализации определенных товаров и услуг по минимальным ценам), а также организации и проведения закупочных и товарных интервенций для обеспечения продовольственной безопасности государства;

- необходимости осуществления деятельности, предусмотренной федеральными законами исключительно для государственных унитарных предприятий;

- необходимости осуществления научной и научно-технической деятельности в отраслях, связанных с обеспечением безопасности Российской Федерации;

- необходимости разработки и изготовления отдельных видов продукции, находящейся в сфере интересов Российской Федерации и обеспечивающей безопасность Российской Федерации;

- необходимости производства отдельных видов продукции, изъятой из оборота или ограниченно оборотоспособной.

В указанной норме исчерпывающим образом определены случаи создания государственных (муниципальных) предприятий.

Для оптимизации количества унитарных предприятий необходимо, чтобы организации в форме унитарного предприятия создавались исключительно в тех случаях, когда цели и задачи, ради которых они создаются, не могут быть реализованы хозяйствующими субъектами иной организационно-правовой формы (Концепция управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации, одобрена Постановлением Правительства РФ от 09.09.1999 № 1024 (в ред. от 29.11.2000)).

Таким образом, исходя из буквального толкования данной нормы, муниципальные предприятия не могут создаваться в целях осуществления полномочий органов местного самоуправления.

Действующее законодательство не содержит положений, указывающих на то, что вопросы местного значения, равно как и полномочия органов местного самоуправления по вопросам местного значения, в части либо в полном объеме могут быть переданы муниципальным унитарным предприятиям.

Возможность создания муниципального унитарного предприятия в целях осуществления непосредственно полномочий органов местного самоуправления, не только не предусмотрена действующим законодательством, но прямо запрещена Законом о защите конкуренции.

Комитетом решение отдельных вопросов местного значения передано МУП «АПЦ» путем утверждения Приказом от 09.12.2011 № 1474 Устава предприятия.

1. Согласно пункту 9 Устава МУП «АПЦ» одними из основных видов деятельности предприятия являются:

- **оказание услуг по подготовке землеотводных и правоустанавливающих документов на все виды строительства, реконструкции по заданию органов местного самоуправления (абзац 5)**;

**- подготовка схем расположения земельных участков на кадастровом плане (карте) территории кадастрового квартала на основе данных кадастра недвижимости по заданию органов местного самоуправления (абзац 28).**

Из письменных пояснений МУП «АПЦ» от 16.04.2013 исх. № 4058/ЮМ установлено, что предприятие в рамках оказания услуг по подготовке землеотводных и правоустанавливающих документов на все виды строительства, реконструкции по заданию ГУАиГ в 2012 году выполняло:

- подготовку ситуационного плана земельного участка;

- подготовку чертежа границ земельного участка;

- подготовку схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории;

- оформление проекта акта выбора земельного участка;

- оформление проектов распоряжений о предоставлении земельного участка в аренду для строительства, размещения и эксплуатации временных нестационарных объектов, проектов распоряжений о предоставлении земельных участков в безвозмездное срочное пользование.

В рамках оказания услуг по подготовке схем расположения земельных участков на кадастровом плане (карте) территории кадастрового квартала на основе данных кадастра недвижимости по заданию ГУАиГ в 2012 году МУП «АПЦ» координировались границы земельного участка, необходимого для размещения заявленного объекта, либо для эксплуатации индивидуальных жилых домов или временных нестационарных объектов, выполнялась подготовка таких схем расположения земельных участков, которые направлялись в Администрацию района для подготовки и издания распоряжения об утверждении схемы.

Тогда как управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности, осуществляется органами местного самоуправления (часть 2 статьи 11 ЗК РФ).

Предоставление юридическим лицам земельных участков из земель, находящихся в муниципальной собственности, осуществляется на основании решения органов местного самоуправления, обладающих правом предоставления соответствующих земельных участков в пределах их компетенции в соответствии со статьей 29 ЗК РФ (часть 2 статьи 32, часть 5 статьи 34, часть 8 статьи 36 ЗК РФ).

При образовании земельных участков в связи с предоставлением земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в порядке, установленном статьями 30, 31, 34, 36 ЗК РФ, органом местного самоуправления заявителю выдается схема расположения земельного участка на кадастровом плане соответствующей территории.

Результаты выбора земельного участка оформляются актом о выборе земельного участка для строительства (часть 5 статьи 31 ЗК РФ). Орган местного самоуправления принимает решение о предварительном согласовании места размещения объекта, утверждающее акт о выборе земельного участка в соответствии с одним из вариантов выбора земельного участка, или об отказе в размещении объекта (часть 6 статьи 31 ЗК РФ).

Полномочия по подготовке чертежа границ земельного участка, изготовлению графических материалов, подготовке текстовой части акта выбора земельного участка, формированию акта выбора земельного участка, подготовке проекта правового акта о предоставлении земельного участка для строительства прямо относятся к полномочиям органа, осуществляющего функции органа местного самоуправления, - ГУАиГ в соответствии с подпунктами 2, 3 пункта 25, 27, 36 Порядка оформления документов о предоставлении земельных участков для эксплуатации, строительства, проектирования и реконструкции объектов на территории города Челябинска, утвержденного Решением Челябинской городской Думы от 29.05.2006 № 13/3 (далее – Порядок оформления документов о предоставлении земельных участков).

Полномочия по подготовке проекта правового акта о предоставлении в аренду земельного участка для размещения (установки) и эксплуатации временного нестационарного объекта прямо относятся к полномочиям органа, осуществляющего функции органа местного самоуправления, - ГУАиГ в соответствии с пунктом 35 Порядка оформления документов для предоставления земельных участков для размещения (установки) и эксплуатации временных нестационарных объектов на территории города Челябинска, утвержденного Решением Челябинской городской Думы от 26.05.2009 № 3/10.

Полномочия по согласованию местоположения границ земельных участков, подготовке схем расположения земельных участков на кадастровом плане соответствующей территории прямо относятся к полномочиям органа, осуществляющего функции органа местного самоуправления, - ГУАиГ в соответствии с подпунктом 11 и 16 пункта 11 Положения о ГУАиГ, утвержденного Постановлением Администрации города Челябинска от 12.08.2010 № 232-п.

С учетом изложенного, подготовка МУП «АПЦ» землеотводных и правоустанавливающих документов на все виды строительства, реконструкции, схем расположения земельных участков на кадастровом плане (карте) территории кадастрового квартала на основе данных кадастра недвижимости относится к полномочиям органов местного самоуправления.

2. Согласно абзацу 27 пункта 9 Устава МУП «АПЦ» одним из основных видов деятельности предприятия является **оказание услуг по подготовке исходных данных для проведения торгов на право заключения договоров аренды или приобретения земельных участков по заданию органов местного самоуправления**.

Из письменных пояснений МУП «АПЦ» от 16.04.2013 исх. № 4058/ЮМ установлено, что предприятие в рамках оказания услуг по подготовке исходных данных для проведения торгов на право заключения договоров аренды или приобретения земельных участков по заданию ГУАиГ в 2012 году выполняло:

- корректировку съемки земельного участка, формируемого для проведения торгов;  
 - подготовку ситуационного плана земельного участка;

- подготовку выписки о геологических и гидрологических условиях из отчетов по инженерно-геологическим изысканиям прошлых лет;

- подготовку технических условий подключения объекта заказчика к сетям водоснабжения и водоотведения, технических условий на теплоснабжение;

- согласование исходных данных в филиале «Челябэнерго»;

- подготовку информации о градостроительном регламенте земельного участка;

- формирование комплекта документов на подготовку исходных данных для проведения соответствующих торгов.

Тогда как из положений ЗК РФ следует, что торги на право заключения договоров аренды или приобретения земельных участков проводятся собственником или действующей на основании договора с ним специализированной организацией (статья 38 ЗК РФ). При этом в качестве продавца земельного участка или права на заключение договора аренды такого земельного участка выступает исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления.

Полномочия по участию в подготовке документов для проведения торгов (конкурсов, аукционов) по продаже земельных участков, а также права аренды земельных участков прямо относятся к полномочиям органа, осуществляющего функции органа местного самоуправления, - ГУАиГ в соответствии с подпунктом 15 пункта 11 Положения о ГУАиГ, утвержденного Постановлением Администрации города Челябинска от 12.08.2010 № 232-п.

С учетом изложенного, подготовка МУП «АПЦ» исходных данных для проведения торгов на право заключения договоров аренды или приобретения земельных участков относится к полномочиям органов местного самоуправления.

3. Согласно абзацу 8 пункта 9 Устава МУП «АПЦ» одним из основных видов деятельности предприятия является **оказание услуг по подготовке АПЗ на выполнение перепланировки и переоборудования жилых и нежилых помещений.**

Из письменных пояснений МУП «АПЦ» от 16.04.2013 исх. № 4058/ЮМ установлено, что в рамках подготовки АПЗ на выполнение перепланировки и переоборудования жилых и нежилых помещений по заданию ГУАиГ МУП «АПЦ» выполняло изучение заявки лица на подготовку АПЗ, систематизацию и изучение документов, необходимых для выполнения АПЗ, составление пояснительного текста АПЗ, т.е. подготовку материалов для оформления АПЗ. Подписание и выдача заказчику АПЗ производились ГУАиГ.

Права, обязанности и ответственность граждан и юридических лиц, осуществляющих архитектурную деятельность, а также органов государственной власти, органов местного самоуправления, заказчиков (застройщиков), подрядчиков, собственников (владельцев) архитектурных объектов определены Федеральным законом от 17.11.1995 № 169-ФЗ «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон об архитектурной деятельности).

В соответствии со статьей 2 Закона об архитектурной деятельности под АПЗ понимается комплекс требований к назначению, основным параметрам и размещению архитектурного объекта на конкретном земельном участке, а также обязательные экологические, технические, организационные и иные условия его проектирования и строительства, предусмотренные законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Заказчик (застройщик) - гражданин или юридическое лицо, имеющие намерение осуществить строительство, реконструкцию архитектурного объекта, для строительства которого требуется разрешение на строительство, - обязан иметь архитектурный проект, выполненный в соответствии с АПЗ (часть 1 статьи 3 Закона об архитектурной деятельности).

АПЗ выдается по заявке заказчика (застройщика) органом, ведающим вопросами архитектуры и градостроительства, в соответствии с законодательством Российской Федерации (часть 3 статьи 3 Закона об архитектурной деятельности).

В качестве такового выступает орган местного самоуправления - местная администрация (ее структурное подразделение) или иной уполномоченный орган местного самоуправления в сфере архитектуры и градостроительства в соответствии с уставом муниципального образования.

Полномочия по подготовке и выдаче АПЗ на разработку проектов переустройства и (или) перепланировки для перевода жилого помещения в нежилое помещение или нежилого помещения в жилое помещение, в случае, если переустройство и (или) перепланировка требуются для обеспечения использования такого помещения в качестве жилого или нежилого помещения, прямо относятся к полномочиям органа, осуществляющего функции органа местного самоуправления, - ГУАиГ в соответствии с подпунктом 9 пункта 11 Положения о ГУАиГ, утвержденного Постановлением Администрации города Челябинска от 12.08.2010 № 232-п.

Соответственно, подготовка МУП «АПЦ» АПЗ на выполнение перепланировки и переоборудования жилых и нежилых помещений относится к полномочиям органов местного самоуправления.

4. Согласно абзацу 10 пункта 9 Устава МУП «АПЦ» одним из основных видов деятельности предприятия является **ведение дежурного генерального плана города с внесением данных в архив спецчасти ГУАиГ по заданию органов местного самоуправления.**

Из письменных пояснений МУП «АПЦ» от 16.04.2013 исх. № 4058/ЮМ установлено, что ведение дежурного плана заключается в систематическом внесении в установленном порядке изменений ситуации, рельефа, строений, сооружений, инженерных коммуникаций и пр.. Ведение дежурного плана города Челябинска и внесение данных в архив спецчасти ГУАиГ осуществлялось ГУАиГ. МУП «АПЦ» не выполнялись данные функции.

Тогда как ведение информационных систем обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территориях городских округов, согласно пункту 6 части 3 статьи 8 Градостроительного кодекса Российской Федерации относится к полномочиям органов местного самоуправления городских округов в области градостроительной деятельности.

Полномочия по ведению информационных систем обеспечения градостроительной деятельности прямо отнесены к полномочиям органа, осуществляющего функции органа местного самоуправления, - ГУАиГ в соответствии с подпунктом 14 пункта 11 Положения о ГУАиГ, утвержденного Постановлением Администрации города Челябинска от 12.08.2010 № 232-п.

Соответственно, ведение дежурного генерального плана города с внесением данных в архив спецчасти ГУАиГ относено к полномочиям органов местного самоуправления.

5. Согласно абзацу 29 пункта 9 Устава МУП «АПЦ» одним из основных видов деятельности предприятия является **ведение и содержание архива ГУАиГ градостроительной и проектной документации по заданию органов местного самоуправления.**

Из письменных пояснений МУП «АПЦ» от 16.04.2013 исх. № 4058/ЮМ установлено, что МУП «АПЦ» занимается ведением и содержанием находящегося у него в хозяйственном ведении помещения, в котором располагается архив ГУАиГ, в части оплаты услуг за теплоснабжение, водоснабжение, электричество, уборку и охрану, а также осуществляет выдачу и прием проектной документации сотрудниками ГУАиГ. В настоящее время МУП «АПЦ» обратилось в Комитет с просьбой принять указанное помещение в Казну города Челябинска.

Формирование и содержание муниципального архива в соответствии с пунктом 22 части 1 статьи 16 Закона об общих принципах ОМСУ отнесено к вопросам местного значения городского округа.

Согласно части 4 статьи 4 Федерального закона от 22.10.2004 № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» органы местного самоуправления городских округов осуществляют деятельность в области архивного дела согласно полномочиям по решению вопросов местного значения, установленным Законом об общих принципах ОМСУ. Передача функций органов местного самоуправления по содержанию и ведению муниципального архива действующим законодательством не предусмотрена.

Соответственно, ведение и содержание архива ГУАиГ градостроительной и проектной документации отнесено к полномочиям органов местного самоуправления.

В материалах настоящего дела имеются доказательства, подтверждающие осуществление МУП «АПЦ» деятельности, приносящей доход. Так, Распоряжением Администрации города Челябинска от 31.08.2009 № 3464 установлены тарифы на услуги, оказываемые МУП «АПЦ».

Согласно пункту 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции хозяйствующий субъект – индивидуальный предприниматель, коммерческая организация, а также некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход.

Следовательно, МУП «АПЦ» является хозяйствующим субъектом, поскольку осуществляет деятельность, приносящую доход.

Согласно части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции запрещается наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных органов власти, органов местного самоуправления, в том числе функциями и правами органов государственного контроля и надзора.

Данная норма носит императивный (безусловный) характер, при этом доказывание факта ограничения конкуренции не требуется.

Таким образом, действия Комитета по наделению хозяйствующего субъекта – МУП «АПЦ» функциями органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения путем утверждения абзацев 5, 8 (в части оказания услуг по подготовке АПЗ на выполнение перепланировки и переоборудования жилых и нежилых помещений), 10, 27, 28, 29 пункта 9 Устава предприятия являются нарушением части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Поскольку Комитетом на момент принятия решения по настоящему делу не внесены соответствующие изменения в Устав МУП «АПЦ», Комиссия приходит к выводу о необходимости выдачи предписания об изменении акта, нарушающего антимонопольное законодательство.

Комиссия считает необходимым отметить, что согласно абзацу 7 пункта 9 Устава МУП «АПЦ» одним из основных видов деятельности предприятия является оказание услуг по учету разрешений на выполнение инженерных изысканий. Тогда как законодательством Российской Федерации выдача разрешений на выполнение инженерных изысканий не предусмотрена (письмо Министерства регионального развития Российской Федерации от 21.09.2010 № 33294-ИП/08). В связи с чем Комиссия рекомендует Комитету исключить абзац 7 пункта 9 Устава предприятия в указанной части.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 - 4 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49 Закона о защите конкуренции, Комиссия

**РЕШИЛА:**

1. Признать нарушением части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции действия Комитета по управлению имуществом и земельным отношениям города Челябинска по наделению хозяйствующего субъекта – МУП «Архитектурно-планировочный центр» функциями органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения путем утверждения абзацев 5, 8 (в части оказания услуг по подготовке АПЗ на выполнение перепланировки и переоборудования жилых и нежилых помещений), 10, 27, 28, 29 пункта 9 Устава предприятия.

2. Выдать Комитету по управлению имуществом и земельным отношениям города Челябинска предписание о прекращении нарушений антимонопольного законодательства путем приведения Устава МУП «Архитектурно-планировочный центр» в соответствие с действующим законодательством, а именно путем исключения из Устава МУП «Архитектурно-планировочный центр» абзацев 5, 8 (в части оказания услуг по подготовке АПЗ на выполнение перепланировки и переоборудования жилых и нежилых помещений), 10, 27, 28, 29 пункта 9.

3. Иные меры по устранению последствий нарушения антимонопольного законодательства, а также по обеспечению конкуренции не принимать ввиду отсутствия оснований для их принятия.

Председатель Комиссии А.А. Козлова

Члены Комиссии М.А. Заводская

Д.В. Вурьев

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

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

Заводская М.А.

(351) 265-93-79

13.05.2013