

РЕШЕНИЕ № 89

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Хабаровскому краю по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства, в присутствии представителей <...>, рассмотрев дело № 8-01/190 по признакам нарушения администрацией Хабаровского муниципального района части 1 статьи 15 Федерального Закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В Хабаровское УФАС России поступила жалоба гражданина на отдельные положения административного регламента по предоставлению муниципальной услуги «Выдача градостроительного плана земельного участка», утвержденного постановлением администрации Хабаровского муниципального района от 01.10.2012 № 2790. По мнению заявителя, регламентом установлен перечень документов, прилагаемых к заявлению о выдаче градостроительного плана земельного участка, предоставление которых не предусмотрено градостроительным и земельным законодательством, что необоснованно возлагает на лиц, обращающихся за получением муниципальной услуги, обязанность получения таких документов и является нарушением антимонопольного законодательства.

В представленном пояснении администрация фактически согласилась с доводами заявителя, указав, что включение дополнительных документов в административный регламент обусловлено отсутствием на территории района топографической съемки поселений, не во всех поселениях завершена работа по принятию и утверждению правил землепользования и застройки, утверждение и выдача градостроительных планов земельных участков не относится к полномочиям администрации района и выполняется исключительно в рамках соглашений о делегировании полномочий. В бюджете района, равно как и в бюджетах поселений, отсутствуют средства, необходимые для изготовления спорных документов, и непредставление этих документов заявителем приведет к невозможности выдачи градостроительных планов.

Комиссия Хабаровского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства, рассмотрев материалы дела, пришла к следующему выводу.

Согласно части 4 статьи 7 Федерального закона от 06.10.2003 № 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.

Правоотношения, связанные с подготовкой и выдачей градостроительного плана земельного участка, регулируются градостроительным законодательством.

Статьей 3 Градостроительного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что по вопросам градостроительной деятельности принимаются муниципальные правовые акты, которые не должны противоречить настоящему Кодексу.

Подготовка градостроительных планов земельных участков осуществляется в составе проекта межевания территории или в виде отдельного документа применительно к застроенным или предназначенным для строительства, реконструкции объектов капитального строительства (за исключением линейных объектов) земельным участкам (части 1 и 2 статьи 44 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

В составе градостроительного плана земельного участка, в том числе указываются: границы участка; границы зон действия публичных сервитутов; минимальные отступы от границ участка; информация о технических условиях подключения объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения и о разрешенном использовании земельного участка; информация о требованиях к назначению, параметрам и размещению объекта капитального строительства на указанном земельном участке (часть 3 статьи 44 Градостроительного кодекса Российской Федерации, пункт 3 части 1 статьи 4 Федерального закона от 29.12.2004 № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации»).

Градостроительный план земельного участка подлежит представлению в уполномоченный орган для получения разрешения на строительство объекта, поскольку такое разрешение подтверждает соответствие проектной документации требованиям градостроительного плана, а также для ввода объекта в эксплуатацию (пункт 2 части 7, часть 1 статьи 51, пункт 2 части 3 статьи 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

В соответствии с частью 17 статьи 46 Градостроительного кодекса Российской Федерации (об особенностях подготовки документации по планировке территории, разрабатываемой на основании решения органа местного самоуправления поселения или органа местного самоуправления городского округа) в случае, если физическое или юридическое лицо обращается в орган местного самоуправления с заявлением о выдаче ему градостроительного плана земельного участка, не требуется проведение процедур, предусмотренных частями 1 - 16 данной статьи (регламентируют последовательность действий органов местного самоуправления в связи с подготовкой документации и вопросы проведения публичных слушаний). 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 без взимания платы.

Из содержания приведенных норм следует, что подготовка и выдача градостроительного плана земельного участка осуществляется по заявлению собственника, пользователя либо иного заинтересованного лица и является обязанностью уполномоченного органа.

Названные нормы Градостроительного кодекса Российской Федерации, регулирующие отношения, возникшие между заявителем и органом местного самоуправления, не предусматривают обязанность гражданина обосновать цель истребования градостроительного плана, предоставить иные документы, кроме тех, которые связаны с возможностью идентификации обратившегося лица.

Кроме того, по смыслу статей 41 - 46 Градостроительного кодекса Российской Федерации градостроительный план земельного участка по существу представляет собой выписку из правил землепользования и застройки, проекта планировки и проекта межевания территории квартала (микрорайона) применительно к конкретному земельному участку, в которой указывается информация о строительных характеристиках предназначенного для застройки участка и имеющихся в отношении него строительных ограничениях. При этом градостроительный план не устанавливает соответствующие характеристики, а лишь воспроизводит те из них, которые установлены в перечисленных актах в отношении территории, на которой расположен данный конкретный участок.

Из пункта 2.3 Инструкции о порядке разработки, согласования, экспертизы и утверждения градостроительной документации, утвержденной постановлением Государственного комитета Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу от 29.10.2002 № 150 (в силу статьи 7 Закона № 191-ФЗ применяемой в части, не противоречащей Градостроительному кодексу) также следует, что градостроительный план земельного участка не входит в перечень градостроительной документации о застройке территории поселений и других муниципальных образований, который включает в себя: проекты планировки частей территорий поселений; проекты межевания территорий; проекты застройки кварталов, микрорайонов, других элементов планировочной структуры поселений.

В силу предписаний статей 2, 3, 4, 7, 14 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Закон № 210-ФЗ) муниципальная услуга, предоставляемая органами местного самоуправления, осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных правовыми актами Российской Федерации и муниципальными правовыми актами полномочий органов, предоставляющих муниципальные услуги (пункт 2 статьи 2).

Основными принципами предоставления государственных и муниципальных услуг являются правомерность предоставления муниципальных услуг органами, предоставляющими муниципальные услуги, а также предоставления услуг, которые являются необходимыми и обязательными (пункт 1 статьи 4).

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 таких услуг (пункт 1 части 1 статьи 7). Стандарт предоставления муниципальной услуги предусматривает правовые основания для ее предоставления, исчерпывающий перечень документов, необходимых в соответствии с законодательными или иными нормативными правовыми актами для предоставления услуги с разделением на документы, которые заявитель вправе представить самостоятельно, и документы, которые заявитель вправе представить по собственной инициативе, так как они подлежат представлению в

рамках межведомственного информационного взаимодействия (пункт 6 статьи 14).

Стандарт предоставления муниципальной услуги должен предусматривать исчерпывающий перечень оснований для отказа в приеме документов, необходимых для предоставления государственной или муниципальной услуги. При этом понятия «отказ в приеме документов, необходимых для предоставления муниципальной услуги» и «отказ в выдаче градостроительного плана земельного участка», то есть отказ в предоставлении муниципальной услуги, не равнозначны.

Поскольку выдача органом местного самоуправления градостроительного паспорта земельного участка является муниципальной услугой, на возникшие правоотношения распространяются положения Закона № 210-ФЗ (статья 3).

Постановлением администрации Хабаровского муниципального района от 01.10.2012 № 2790 утвержден административный регламент по предоставлению муниципальной услуги «Выдача градостроительного плана земельного участка».

Рассматриваемый регламент является муниципальным правовым актом, устанавливающим порядок предоставления администрацией Хабаровского муниципального района муниципальной услуги физическим и юридическим лицам, либо их уполномоченным представителям, обратившихся в орган, предоставляющий муниципальную услугу, с запросом о предоставлении муниципальной услуги (пункт 1.3).

Пунктом 2.6 регламента установлено, что для получения градостроительного плана заинтересованное лицо подает заявление, к которому прилагаются:

- копии технических паспортов объектов капитального строительства, расположенных в границах земельного участка;
- материалы топографической съемки в электронном виде земельного участка в масштабе 1:500 при площади участка до 1 га; в масштабе 1:2000 при площади участка до 10 га; в масштабе 1:5000 при площади участка более 10 га с границами земельного участка, с координатами точек поворотных углов и контурами объектов капитального строительства, расположенных на земельном участке;
- чертеж градостроительного плана земельного участка, выполненный специализированной организацией, имеющей допуск к выполнению землеустроительных работ.

Правоустанавливающие документы на земельный участок предоставляются заявителем самостоятельно, если права на данный земельный участок не зарегистрированы в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Подпункт 2.6.2 пункта 2.6 административного регламента освобождает заявителей от предоставления документов и информации, которые самостоятельно запрашиваются управлением архитектуры и землепользования администрации в государственных органах, органах местного самоуправления и подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организациях, в распоряжении которых находятся документы (выписка из Единого государственного реестра юридических лиц либо копия свидетельства о государственной регистрации юридического лица, выписка из Единого

государственного реестра индивидуальных предпринимателей; кадастровый паспорт (план) земельного участка; кадастровая выписка о земельном участке (форма КВ.1 - КВ.6); выписка из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним на земельный участок; выписка из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним на объекты недвижимого имущества).

В случае если для предоставления муниципальной услуги необходимо представление документов и информации об ином лице, не являющимся заявителем, при обращении за получением муниципальной услуги заявитель дополнительно представляет документы, подтверждающие наличие согласия указанных лиц или их законных представителей на обработку персональных данных указанных лиц, а также полномочие заявителя действовать от имени указанных лиц или их законных представителей при передаче персональных данных указанных лиц в орган или организацию. Действие настоящего подпункта не распространяется на лиц, признанных в установленном порядке безвестно отсутствующими (подпункт 2.6.3).

Непредставление документов, которые в соответствии с пунктом 2.6 настоящего административного регламента предоставляются заявителем самостоятельно, в соответствии с пунктом 2.7 регламента является основанием для отказа в предоставлении муниципальной услуги.

Основаниями отказа в предоставлении муниципальной услуги в соответствии с пунктом 2.7 регламента также являются: земельный участок, предназначенный для строительства (за исключением строительства линейных объектов), находится в границах красных линий; в отношении земельного участка не проведен государственный кадастровый учет либо границы земельного участка не установлены в соответствии с законодательством Российской Федерации; выявление разночтений (внутренних несоответствий) в представленных документах.

Поскольку нормы Градостроительного кодекса Российской Федерации применительно к выдаче градостроительного плана земельного участка не содержат никаких предписаний о представлении каких-либо документов (помимо сведений, необходимых для идентификации обратившегося лица) для его выдачи, в том числе технических паспортов на объекты капитального строительства, правоустанавливающих документов на земельный участок, материалов топографической съемки, чертежей градостроительного плана земельного участка, а также указания на обстоятельства, которые могут быть основанием для отказа в выдаче градостроительного плана (для неисполнения органами местного самоуправления установленной законом обязанности и для ограничения установленного законом права заявителя).

Частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции установлен запрет на принятие органами местного самоуправления актов, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов. В частности пунктом 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции установлен запрет на принятие органами местного самоуправления актов, которые необоснованно препятствуют осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской

Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам.

Из данного законоположения следует, что для квалификации нарушения антимонопольного законодательства достаточно наличия возможности наступления негативных последствий для конкуренции, например, в будущем.

Под конкуренцией понимается 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 (пункт 7 статьи 4).

К признакам ограничения конкуренции пункт 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции относит 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.

Приведенный перечень не является исчерпывающим.

Установленные административным регламентом основания отказа в продлении разрешения на строительство, не предусмотренные Градостроительным кодексом Российской Федерации, на практике их применения могут привести к необоснованным отказам в предоставлении муниципальной услуги, затягиванию сроков продления разрешений, препятствованию осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, осуществляющими строительство, реконструкцию объектов капитального строительства в целях осуществления предпринимательской деятельности, что прямо запрещено антимонопольным законодательством.

На основании изложенного, 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»,

РЕШИЛА:

1. Признать абзацы 3, 4 пункта 2.8 раздела 2 административного регламента предоставления муниципальной услуги «Продление срока действия разрешения на строительство», утвержденного постановлением администрации г. Хабаровска от 10.02.2012 № 464, нарушающими часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

2. Выдать администрации Хабаровского муниципального района предписание об изменении акта, нарушающего антимонопольное законодательство.

3. Передать материалы дела уполномоченному должностному лицу Хабаровского УФАС России для решения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном статьей 14.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Настоящее решение может быть обжаловано в арбитражный суд Хабаровского края в течение трех месяцев со дня его принятия.

ПРЕДПИСАНИЕ № 46

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Хабаровскому краю по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частью 4 статьи 41, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) на основании своего решения от 25.09.2013 № 89 по делу № 8-01/190 о нарушении администрацией Хабаровского муниципального района пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции),

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

Администрации Хабаровского муниципального района в срок до 18.10.2013 изменить административный регламент по предоставлению муниципальной услуги «Выдача градостроительного плана земельного участка», утвержденный постановлением администрации Хабаровского муниципального района от 01.10.2012 № 2790, в части исключения абзацев 2, 3, 4, 5 из подпункта 2.6.1 пункта 2.6, абзацев 2, 3, 4, 5 из пункта 2.7 данного административного регламента.

Об исполнении настоящего предписания сообщить в Хабаровское УФАС России не позднее пяти дней с даты его исполнения (с приложением подтверждающих документов).

Предписание может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его выдачи.