

РЕШЕНИЕ № 124

г. Хабаровск

Резолютивная часть решения оглашена 12 августа 2014 года

В полном объеме решение изготовлено 13 августа 2014 года

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Хабаровскому краю по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства, в присутствии представителей:

администрация Амурского муниципального района – уведомленная о дате, времени и месте рассмотрения дела, явку своих представителей в заседание комиссии не обеспечила,

рассмотрев дело № 8-01/197 по признакам нарушения администрацией Амурского муниципального района части 1 статьи 15 Федерального Закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

Хабаровским УФАС России, в ходе осуществления контроля соблюдения органами местного самоуправления антимонопольного законодательства при принятии муниципальных правовых актов, установлен административный [регламент](#) предоставления муниципальной услуги «Выдача градостроительного плана земельного участка на объект капитального строительства», утвержденный постановлением администрации Амурского муниципального района от 10.05.2012 № 323, который содержит требование о предоставлении документов, необходимых для получения градостроительного плана земельного участка, а также основания отказа в предоставлении муниципальной услуги, не предусмотренные Градостроительным кодексом Российской Федерации.

В представленном пояснении администрация указала на отсутствие в 2013 году, первом полугодии 2014 года отказов в предоставлении муниципальной услуги. В настоящее время подготовлен проект постановления о внесении изменений в административный регламент, который проходит процедуру согласования.

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.

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.

Аналогичные разъяснения по вопросу выдачи градостроительного плана земельного участка даны Федеральным агентством по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству в письме от 17.12.2012 № 3427-ВК/11/ГС.

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 предоставление 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).

Непредставление (несвоевременное представление) органом или организацией по межведомственному запросу документов и информации, указанных в [пункте 2 части 1 статьи 7](#) настоящего Федерального закона, в орган, указанный в [абзаце первом части 1 статьи 7](#) настоящего Федерального закона, не может являться основанием для отказа в предоставлении заявителю государственной или муниципальной услуги (пункт 6 статьи 7.1).

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 плана земельного участка является муниципальной услугой, на возникшие правоотношения распространяются положения Закона № 210-ФЗ (статья 3).

Постановлением администрации Амурского муниципального района от 10.05.2012 № 323 утвержден административный регламент предоставления муниципальной услуги «Выдача градостроительного плана земельного участка на объект капитального строительства». Регламент опубликован в Сборнике нормативных правовых актов органов местного самоуправления Амурского муниципального района, № 107 (часть 1), 19.06.2012.

Рассматриваемый регламент является муниципальным правовым актом, устанавливающим порядок предоставления администрацией района услуги физическим и юридическим лицам, заинтересованным в получении градостроительного плана земельного участка (пункт 1.4).

Пунктом 2.6 регламента установлен перечень документов, необходимых для предоставления муниципальной услуги, в числе которых: документы, предоставляемые заявителем самостоятельно (подпункт 2.6.1), документы, которые могут быть представлены заявителем по собственной инициативе (подпункт 2.6.2).

К перечню документов, предоставляемых заявителем самостоятельно, регламент относит:

документ, подтверждающий личность и полномочия заявителя или его представителя. При направлении заявления о выдаче градостроительного плана по почте дополнительно предоставляется нотариально заверенная копия

документа, удостоверяющего личность заявителя или его представителя,

документы, подтверждающие согласие собственника или представителя собственника земельного участка, в отношении которого запрашивается градостроительный план, в случаях, установленных законодательством или предусмотренных договором, заключенным между собственником земельного участка и заявителем.

межевой план земельного участка,

технические и кадастровые паспорта на объекты капитального строительства, расположенные на территории земельного участка,

технические условия подключения объектов к сетям инженерно-технического обеспечения, выданные организацией, осуществляющей эксплуатацию сетей.

Нарушение требований, предъявляемых к комплектности материалов, необходимых для выполнения муниципальной услуги, отсутствие в предоставленных материалах сведений, необходимых для подготовки градостроительного плана земельного участка, и неполучение в установленный срок ответов на запросы в уполномоченные органы исполнительной власти и организации о сведениях, находящихся в их компетенции и необходимых для подготовки градостроительного плана земельного участка, несоответствие предполагаемого вида использования земельного участка, указанного в заявлении, видам разрешенного использования в соответствии с предоставленными материалами, несоответствие предоставленных материалов требованиям [пункта 2.6](#) настоящего регламента в силу подпунктов 2.8.2, 2.8.3, 2.8.4, 2.8.5 пункта 2.8 регламента являются основанием отказа в предоставлении муниципальной услуги.

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), Комиссия приходит к выводу о несоответствии абзацев 2.6.1.2, 2.6.1.3, 2.6.1.4, 2.6.1.5 подпункта 2.6.1 пункта 2.6, подпунктов 2.8.2, 2.8.3, 2.8.4, 2.8.5 административного регламента приведенным нормам Градостроительного кодекса.

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.

Устанавливая в административном регламенте перечень документов, предоставляемых в составе заявления о выдаче градостроительного плана земельного участка, администрация фактически вышла за пределы предоставленных ей полномочий в сфере правового регулирования данного вопроса, поскольку Градостроительный кодекс Российской Федерации не содержит положений, позволяющих органам местного самоуправления предъявлять к получателям муниципальной услуги и документам, необходимым для предоставления муниципальной услуги, какие-либо требования, за исключением требований, установленных законом.

В свою очередь предусмотренная регламентом обязанность лиц, обращающихся с заявлением о выдаче градостроительного плана земельного участка, представить соответствующие документы понуждает таких лиц обратиться в соответствующие органы и организации за оформлением этих документов, в том числе и на платной основе, что влияет на затраты при строительстве объектов, препятствует осуществлению хозяйственной деятельности, создает административные барьеры в оформлении разрешительной документации на строительство.

Установленные регламентом основания отказа в предоставлении муниципальной услуги также не предусмотрены Градостроительным кодексом Российской Федерации и на практике их применения могут привести к необоснованным отказам в выдаче градостроительного плана земельного участка, затягиванию сроков его получения и оформления разрешительной документации на строительство, препятствованию деятельности хозяйствующих субъектов (застройщиков), осуществляющих строительство в целях осуществления предпринимательской деятельности, что прямо запрещено антимонопольным законодательством.

Представленный в материалы дела проект постановления, которым предполагается внести изменения в административный регламент, не содержит положений, устраняющих названные замечания, в связи с чем комиссия не может принять его в качестве доказательства устранения нарушения антимонопольного законодательства в добровольном порядке.

В силу статьи 49 Закона о защите конкуренции при принятии решения по делу о нарушении антимонопольного законодательства Комиссия 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.

Пунктом 3 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции установлен перечень возможных предписаний, выдаваемых антимонопольным органом федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, в числе которых предписания об отмене или изменении актов, нарушающих антимонопольное законодательство.

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 2.6.1.2, 2.6.1.3, 2.6.1.4, 2.6.1.5 подпункта 2.6.1 пункта 2.6, подпункты 2.8.2, 2.8.3, 2.8.4, 2.8.5 пункта 2.8 административного регламента предоставления муниципальной услуги «Выдача градостроительного плана земельного участка на объект капитального строительства», утвержденного постановлением администрации Амурского муниципального района от 10.05.2012 № 323, нарушающими пункт 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.
2. Выдать администрации Амурского 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 № 73

13 августа 2014 год

г. Хабаровск

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Хабаровскому краю по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе председательствующего И.С. Федоренко – заместитель руководителя Хабаровского УФАС России, начальник отдела контроля органов власти, членов Комиссии: И.В. Одзял – ведущий специалист-эксперт отдела контроля органов власти Хабаровского УФАС России, В.Г. Оттева – ведущий специалист-эксперт отдела контроля органов власти Хабаровского УФАС России, 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 13.08.2014 № 124 по делу № 8-01/197 о нарушении администрацией Амурского муниципального района пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

Администрации Амурского муниципального района в срок до 20.09.2014 изменить административный регламент предоставления муниципальной услуги «Выдача градостроительного плана земельного участка на объект капитального строительства», утвержденный постановлением администрации Амурского муниципального района от 10.05.2012 № 323, в части исключения абзацев 2.6.1.2, 2.6.1.3, 2.6.1.4, 2.6.1.5 из подпункта 2.6.1 пункта 2.6, подпунктов 2.8.2, 2.8.3, 2.8.4, 2.8.5 из пункта 2.8 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.