

Заявитель:

Манчинский А.М.

Ответчик:

Администрация
муниципального образования
«Всеволожский муниципальный
район» Ленинградской
области

Ответчик:

Комитет государственного
строительного надзора и
государственной экспертизы
Ленинградской области

РЕШЕНИЕ

по жалобе Манчинского А.М.

Петербург

г. Санкт-

Резолютивная часть решения оглашена: 18.08.2020

Решение изготовлено в полном объеме: 21.08.2020

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по
Ленинградской области по рассмотрению жалобы о нарушении
антимонопольного законодательства в составе:

в присутствии представителей:

от Администрации муниципального образования Всеволожский муниципальный район Ленинградской области:

от Комитета государственного строительного надзора и государственной экспертизы Ленинградской области:

в отсутствие представителей Заявителя – Манчинского А.М. (далее – Заявитель), уведомленного о заседании Комиссии надлежащим образом,

рассмотрев, в соответствии с ч. 17 ст. 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закона о защите конкуренции) жалобу Манчинского А.В.

на действия Администрации и Комитета,

УСТАНОВИЛА:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Ленинградской области поступила жалоба Манчинского А.М., содержащая доводы о возможном наличии нарушений положений действующего антимонопольного законодательства в действиях должностных лиц Администрации муниципального образования «Всеволожский муниципальный район» Ленинградской области (далее – Администрация), Комитета государственного строительного надзора и государственной экспертизы Ленинградской области (далее – Комитет), при предоставлении государственных или муниципальных услуг, а именно, осуществлении процедуры регистрации и выдачи градостроительного плана земельного участка с кадастровым номером 47:07:0713003:450, сообщает следующее.

Заявитель считает, что Администрацией нарушен срок оказания муниципальной услуги.

Заявитель просит принять жалобу к рассмотрению, рассмотреть и признать ее обоснованной, а также принять меры, предусмотренные действующим законодательством.

Согласно части 2 статьи 11.3 «Земельного кодекса Российской Федерации» от 25.10.2001 № 136-ФЗ (далее – ЗК РФ) образование земельных участков из земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, допускается в соответствии с утверждённой схемой расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории при отсутствии утверждённого проекта межевания территории с учётом положений, предусмотренных частью 3 статьи 11.3 Земельного кодекса Российской Федерации.

В силу части 3 статьи 11.3 ЗК РФ исключительно в соответствии с утверждённым проектом межевания территории осуществляется образование земельных участков:

- из земельного участка, предоставленного для комплексного освоения территории;
- из земельного участка, предоставленного некоммерческой организации, созданной гражданами, для ведения садоводства, огородничества, дачного хозяйства либо для ведения дачного хозяйства иным юридическим лицам;
- в границах территории, в отношении которой в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности заключен договор о ее развитии;
- в границах элемента планировочной структуры, застроенного многоквартирными домами;
- для строительства, реконструкции линейных объектов федерального, регионального или местного значения.

Положения части 3 статьи 11.3 Земельного кодекса Российской Федерации не распространяются на земельные участки вне населенных пунктов, с целевым назначением «земли сельскохозяйственного назначения».

Согласно статье 39.14 Земельного кодекса Российской Федерации предоставление земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, осуществляется без проведения торгов в следующем порядке:

- подготовка схемы расположения земельного участка в случае, если земельный участок предстоит образовать и не утверждён проект

межевания территории, в границах которой предстоит образовать такой земельный участок;

- подача в уполномоченный орган гражданином или юридическим лицом заявления о предварительном согласовании предоставления земельного участка в случае, если земельный участок предстоит образовать или границы земельного участка подлежат уточнению в соответствии с Федеральным законом «О государственном кадастре недвижимости». В случае, если земельный участок, на котором расположены здание, сооружение, предстоит образовать или границы такого земельного участка подлежат уточнению, с заявлением о предварительном согласовании предоставления земельного участка в уполномоченный орган может обратиться любой правообладатель здания, сооружения, помещения в здании, сооружении;

- принятие решения о предварительном согласовании предоставления земельного участка в порядке, установленном статьей 39.15 Земельного кодекса Российской Федерации, в случае, если земельный участок предстоит образовать или границы земельного участка подлежат уточнению в соответствии с Федеральным законом «О государственном кадастре недвижимости»;

- обеспечение заинтересованным гражданином или юридическим лицом выполнения кадастровых работ в целях образования земельного участка в соответствии с проектом межевания территории, со схемой расположения земельного участка или с проектной документацией о местоположении, границах, площади и об иных количественных и качественных характеристиках лесных участков либо кадастровых работ, необходимых для уточнения границ земельного участка, в случае, если принято решение о предварительном согласовании предоставления земельного участка;

- осуществление государственного кадастрового учета земельного участка или государственного кадастрового учета в связи с уточнением границ земельного участка, а также государственной регистрации права государственной или муниципальной собственности на него, за исключением случаев образования земельного участка из земель или земельного участка, государственная собственность на которые не разграничена;

- подача в уполномоченный орган гражданином или юридическим лицом заявления о предоставлении земельного участка;

- заключение договора купли-продажи, договора аренды земельного участка, договора безвозмездного пользования земельным участком, принятие уполномоченным органом решения о предоставлении земельного участка в собственность бесплатно, в постоянное (бессрочное) пользование.

Поскольку в настоящем случае земельный участок предстоит образовать, и не утверждён проект межевания территории, в границах которой предстоит образовать такие земельные участки, подготовка и утверждение схемы расположения земельных участков на кадастровом плане территории предшествует обращению с заявлением о предварительном согласовании предоставления земельного участка.

Подготовка схемы расположения земельного участка обеспечивается исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления, предусмотренными статьей 39.2 Земельного кодекса Российской Федерации.

Федеральным законом от 03.07.2016 № 334-ФЗ в абзац 3 пункта 2 статьи 3.3 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» внесены изменения, в соответствии с которыми с 01.01.2017 распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется органом местного самоуправления муниципального района в отношении земельных участков, расположенных на территории сельского поселения, входящего в состав этого муниципального района, и земельных участков, расположенных на межселенных территориях муниципального района.

Таким образом, на Администрацию Всеволожского муниципального района возложены обязанности по распоряжению земельными участками, в том числе по подготовке и утверждению схемы расположения земельных участков на кадастровом плане территории.

Представитель Администрации на заседании пояснил, что Управлением архитектуры и градостроительства администрации района на основании обращения гр. Манчинского А.М. от 20.08.2019 вх. № 3797/1.5-12 подготовлен градостроительный план земельного участка с КН 47:07:0713003:450 и в соответствии с частью 2 статьи 1 Областного закона Ленинградской области от 07.07.2014 № 45-оз «О перераспределении полномочий в области градостроительной

деятельности между органами государственной власти Ленинградской области и органами местного самоуправления Ленинградской области» 05.09.2020 направлен в Комитет для регистрации.

По результатам рассмотрения Комитетом принято решение (№ ИСХ-07-5950/2019 от 12.09.2019) об отказе в регистрации градостроительного плана земельного участка в связи с необходимостью разработки документации по планировке территории на указанный земельный участок (поступил в адрес Администрации 18.10.2019). Иных замечаний по градостроительному плану земельного участка, направленному на регистрацию в адрес Администрации не поступило.

Бюджетом Всеволожского муниципального района Ленинградской области на 2019 год подготовка документации по планировке территории не предусмотрена.

Представитель Администрации пояснил, что согласно статье 41 Градостроительного кодекса РФ подготовка документации по планировке территории в целях размещения объектов капитального строительства применительно к территории, в границах которой не предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории, не требуется, за исключением случаев, указанных в части 3 указанной статьи, земельный участок расположен в границах территории, для которой установлены красные линии, земельный участок не предназначен для размещения объектов местного значения, в связи с чем правовые основания для подготовки документации по планировке территории и внесения изменений в бюджет Всеволожского муниципального района Ленинградской области отсутствовали.

Учитывая, что регистрация градостроительных планов земельных участков относится к полномочиям Комитета, а правовые основания для выполнения вышеуказанного требования Комитета на стадии подготовки градостроительного плана земельного участка отсутствовали, выдать градостроительный план земельного участка с КН 47:07:0713003:450 в сроки, установленные для выдачи градостроительного плана не представлялось возможным. Данная информация доведена до сведения гр. Манчинского А.М.

В соответствии со статьей 1 Областного закона Ленинградской области от 07.07.2014 № 45-оз «О перераспределении полномочий в области градостроительной деятельности между органами

государственной власти Ленинградской области и органами местного самоуправления Ленинградской области» принятие решений о подготовке документации по планировке территории относится к полномочиям органов исполнительной власти Ленинградской области, уполномоченных Правительством Ленинградской области на осуществление полномочий органов местного самоуправления Ленинградской области в области градостроительной деятельности (Комитета градостроительной политики Ленинградской области).

В соответствии с Постановлением Правительства Ленинградской области от 20 мая 2019 года № 227 с заявлением о принятии решения о подготовке документации по планировке территории может обратиться любое физическое или юридическое лицо, в связи с чем Манчинским А.М. в адрес Комитета градостроительной политики Ленинградской области (далее - КГП ЛО) направлен запрос о необходимости подготовки документации по планировке территории (вх. № 01-31-543/2019 от 19.11.2019).

По результатам рассмотрения обращения КГП ЛО подтвердил позицию Администрации об отсутствии правовых оснований для разработки документации по планировке территории на земельный участок с КН 47:07:0713003:450.

С учетом заключения КГП ЛО управлением архитектуры и градостроительства Администрации подготовленный градостроительный план земельного участка, с приложением письма КГП ЛО, дважды повторно направлен в Комитет для регистрации (исх. № 1466/1.5- 11 от 02.12.2019, № 1579/1.5-11 от 24.12.2019).

19.20.2010 и 27.01.2020 соответственно в адрес Администрации поступили повторные отказы Комитета в регистрации градостроительного плана земельного участка с КН 47:07:0713003:450 в связи с необходимостью разработки документации по планировке территории. Иных замечаний в адрес Администрации не поступило.

Таким образом по состоянию на 27.01.2020 у Администрации отсутствовала возможность как выдачи зарегистрированного градостроительного плана, так и устранения замечания Комитета.

В целях разрешения сложившейся ситуации Администрацией инициировано рабочее совещание у председателя Комитета государственного строительного надзора и государственной экспертизы Ленинградской области, по результатам которого

градостроительный план земельного участка 04.02.2020 снова направлен в Комитет для принятия решения о регистрации.

Градостроительный план земельного участка с КН 47:07:0713003:450 зарегистрирован Комитетом 04.02.2020 за № RU7504302-1354С и выдан управлением архитектуры и градостроительства Администрации Заявителю.

02.03.2020 в адрес управления архитектуры и градостроительства поступило заявление гр. Манчинского А.М. о внесении изменений в градостроительный план № RU7504302-1354С в связи с несогласием с отображением в нем красных линий, установленных документацией по планировке территории восточнее пос. Бугры Бугровского сельского поселения Всеволожского муниципального района Ленинградской области, утвержденной постановлением Администрации поселения от 27.12.2013 № 446.

В соответствии с Положением о Комитете градостроительной политики Ленинградской области, утвержденным Постановлением Правительства Ленинградской области от 09.09.2019 № 421, контроль за соблюдением органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности относится к полномочиям Комитета градостроительной политики Ленинградской области, в связи с чем Администрацией направлен запрос в КГП ЛО о представлении позиции КГП ЛО по вопросам, указанным в обращении, а также о наличии (отсутствии) оснований для внесения изменений в вышеуказанный градостроительный план земельного участка.

Информация о направлении запроса в КГП ЛО направлена в адрес гр. Манчинского А.М. в сроки, установленные законодательством (письмо управления архитектуры и градостроительства администрации района от 29.03.2020 № 633/1.5-12).

По результатам рассмотрения КГП ЛО подтвердил правомерность отражения в градостроительном плане земельного участка с КН47:07:0713003:450 красных линий, установленных документацией по планировке территории восточнее пос. Бугры Бугровского сельского поселения Всеволожского муниципального района Ленинградской области, утвержденной постановлением Администрации поселения от 27.12.2013 № 446, и отсутствие оснований для внесения изменений в градостроительный план № RU47504302- 1354С (письмо КГП ЛО от 08.04.2020 № 01-16-109/2020).

Указанная позиция КГП ЛО, а также информация об отсутствии правовых оснований для внесения изменений в градостроительный план земельного участка доведена до сведения гр. Манчинского в сроки, установленные законодательством (письмо управления архитектуры и градостроительства администрации района от 17.04.2020 № 633-1/1.5-12).

Комитетом до заседания Комиссии представлены возражения на жалобу Заявителя, в которых указано следующее.

По результатам рассмотрения обращения Администрации № 89/1.5-11 (вх. № 07-952/2020 от 04.02.2020) Комитетом зарегистрирован градостроительный план земельного участка с присвоением номера RU7504302-1354С от 04.02.2020 и направлен в Администрацию для выдачи заявителю и размещения в информационной системе обеспечения градостроительной деятельности.

Градостроительный план земельного участка (далее - ГПЗУ) зарегистрирован Комитетом с учетом красных линий проекта планировки территории восточнее пос. Бугры Бугровского сельского поселения Всеволожского муниципального района Ленинградской области (далее - ППТ).

В соответствии с пунктом 11 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее - ГрК РФ) красные линии - линии, которые обозначают границы территорий общего пользования и подлежат установлению, изменению или отмене в документации по планировке территории.

Частью 6 статьи 41 ГрК РФ определено, что ППТ является основой для подготовки проекта межевания территории (далее - ПМТ). Подготовка ПМТ осуществляется в составе ППТ или в виде отдельного документа.

Подготовка ППТ осуществляется, в том числе, для установления границ территорий общего пользования. ППТ состоит из основной части, которая подлежит утверждению, и материалов по ее обоснованию. При этом красные линии входят в состав основной части (ч.2, ч.3, ст. 42 ГрК РФ). ПМТ также состоит из основной (утверждаемой) части (ч.3, ч.4, п.2, ч.6 ст. 43 ГрК РФ) и материалов по ее обоснованию.

Постановлением Администрации муниципального образования «Бугровское сельское поселение» Всеволожского муниципального

района Ленинградской области от 27.12.2013 № 446 утвержден чертеж красных линий и линий, обозначающих дороги, улицы, проезды, линии связи, объекты инженерной и транспортной инфраструктур (Приложением № 2 к постановлению от 27.12.2013 № 446). Земельный участок Заявителя непосредственно расположен в границах территорий, для которой установлены красные линии и линии дорог (улиц, проездов).

Данное постановление, принятое в соответствии со статьей 45 ГрК РФ, является муниципальным правовым актом, соблюдение требований которого обязательно для всех участников градостроительных отношений.

В соответствии с ч.1 и ч.2 статьи 57.3 ГрК РФ градостроительный план земельного участка выдается в целях обеспечения субъектов градостроительной деятельности информацией, необходимой для архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции объектов капитального строительства в границах земельного участка.

Источниками информации для подготовки градостроительного плана земельного участка являются документы территориального планирования и градостроительного зонирования, нормативы градостроительного проектирования, документация по планировке территории, сведения, содержащиеся в Едином государственном реестре недвижимости, федеральной государственной информационной системе территориального планирования, государственной информационной системе обеспечения градостроительной деятельности, а также технические условия подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения.

В соответствии с пунктами 1,17 ч.3 статьи 57.3 ГрК РФ в градостроительном плане земельного участка содержится информация о красных линиях и о реквизитах проекта планировки территории и (или) проекта межевания территории в случае, если земельный участок расположен в границах территории, в отношении которой утверждены проект планировки территории и (или) проект межевания территории.

Форма градостроительного плана земельного участка, порядок ее заполнения, порядок присвоения номеров градостроительным планам земельных участков устанавливаются уполномоченным

Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти (ч.9 ст. 57.3 ГрК РФ)

В соответствии с п. 27(7) Порядка заполнения формы градостроительного плана, утвержденного приказом Министерства строительства и жилищно- коммунального хозяйства Российской Федерации от 25.04.2017 № 741/пр, в ГПЗУ на чертеже необходимо отобразить красные линии и их координаты в соответствии с ППТ и ПМТ.

В соответствии с ч. 17 ст. 45 ГрК РФ физические и юридические лица вправе оспорить в судебном порядке документацию по планировке территории.

Таким образом, ГПЗУ не является регламентирующим документом, а лишь представляет собой информационную выписку из утвержденной нормативно- правовыми актами градостроительной документации.

В связи с вышеизложенным при наличии утвержденной документации по планировке территории, не оспоренной в установленном законом порядке, исключение из ГПЗУ земельного участка с кадастровым номером 47:07:0713003:450 сведений об утвержденных красных линиях не соответствует требованиям ст. 57.3 ГрК РФ.

Пунктом 8 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства», предусмотрено, что при рассмотрении дел о признании недействующими или недействительными актов названных органов, о признании незаконными их действий (бездействия) учитывается следующее: если акты, действия (бездействие) приводят- или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, а соответствующим органом не указана конкретная норма федерального закона, разрешившая данному органу принять оспариваемый акт, осуществить действия (бездействие), заявленные требования подлежат удовлетворению.

Полномочия антимонопольного органа направлены исключительно на защиту конкуренции, в соответствии с которыми он возбуждает и рассматривает дела о нарушении антимонопольного законодательства, принимает по результатам их рассмотрения решения и выдает обязательные для исполнения предписания (часть

1 статьи 39 Закона № 135-ФЗ).

В соответствии с подпунктом «б» пункта 3.1 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган выдает федеральному органу исполнительной власти, органу государственной власти субъекта Российской Федерации, органу местного самоуправления либо иным осуществляющим функции указанных органов органу или организации, организации, участвующей в предоставлении государственных или муниципальных услуг, обязательные для исполнения предписания о совершении действий, направленных на устранение нарушений порядка осуществления в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, являющихся субъектами градостроительных отношений, процедур, включенных в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства.

В предписании должен быть обозначен определенный, соответствующий законодательству порядок восстановления прав и законных интересов лиц, нарушение которых выявлено в рамках проверки, с указанием на конкретный способ восстановления нарушенного права и возложением на соответствующее лицо обязанности по совершению определенных действий по восстановлению прав; при этом должна обеспечиваться законность действий органа (лица), исполняющего предписание; обязательным признаком предписания является его исполнимость.

В рассматриваемом случае, из доводов жалобы и дополнений к ней не усматривается, каким образом несоблюдение установленных сроков оказания муниципальной услуги по выдаче ГПЗУ ограничивает конкуренцию или может привести к этому, в отношении какого хозяйствующего субъекта и в чем оно выражено, какие иные хозяйствующие субъекты действуют на соответствующем рынке, в чем выразилось получение ими преимуществ в результате ограничения конкуренции (или такой возможности).

ГПЗУ в отношении земельного участка с кадастровым номером RU7504302-1354С от 04.02.2020 выдан по заявлению Заявителя от 20.08.2019 вх. № 3797/1.5-12, результат оказания муниципальной услуги выдан Заявителю.

В части требования о принятии мер по обязанию Комитета и Администрации привести ГПЗУ RU7504302-1354С в соответствие с градостроительным законодательством Российской Федерации в части исключения из его чертежа красных линий посредством разработки нового ГПЗУ с последующей отменой ГПЗУ RU7504302-

1354С необходимо отметить следующее.

Действующим законодательством не предусмотрено повторное рассмотрение заявления, по результатам которого уполномоченным органом уже вынесено соответствующее решение, которое не отменено и не признано недействительным в установленном законом порядке.

Внесение изменений в ГПЗУ градостроительным законодательством не предусмотрено.

При этом оснований для выдачи Заявителю ГПЗУ без указания на нем красных линий, утвержденных действующим муниципальным нормативным правовым актом, в случае повторного рассмотрения заявления Заявителя (как следует из просительной части дополнений к жалобе) не имеется исходя из вышеприведенных обстоятельств; иное будет свидетельствовать о нарушении положений градостроительного законодательства.

При этом Комиссия установила, что в соответствии с частью 6 статьи 57.3 ГрК РФ орган местного самоуправления в течение четырнадцати рабочих дней после получения заявления, указанного в части 5 настоящей статьи, осуществляет подготовку, регистрацию градостроительного плана земельного участка и выдает его заявителю. Градостроительный план земельного участка выдается заявителю без взимания платы. Градостроительный план земельного участка выдается в форме электронного документа, подписанного электронной подписью, если это указано в заявлении о выдаче градостроительного плана земельного участка.

Представителем Администрации на заседании Комиссии не представлено в материалы дела доказательств того, что срок оказания муниципальной услуги не нарушает положений действующего законодательства.

Руководствуясь частью 20 статьи 18.1, статьей 23 Закона о защите конкуренции, Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ленинградской области по рассмотрению жалоб в порядке, предусмотренном статьей 18.1 Закона о защите конкуренции,

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу Манчинского А.М. обоснованной.
2. Предписание не выдавать.