

Резолютивная часть решения оглашена 15 августа 2014 года

В полном объеме решение изготовлено 18 августа 2014 года

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Хабаровскому краю по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства,

в присутствии представителей:

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

рассмотрев дело № 8-01/207 по признакам нарушения администрацией Николаевского 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 «Подготовка и выдача градостроительного плана земельного участка на территории Николаевского муниципального района», утвержденный постановлением администрации Николаевского муниципального района от 23.12.2013 № 864-па, 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.

Администрацией пояснение по делу не представлено, определение комиссии от 08.07.2014 не исполнено.

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.

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 Николаевского муниципального района от 23.12.2013 № 864-па утвержден административный регламент предоставления муниципальной услуги «Подготовка и выдача градостроительного плана земельного участка на территории Николаевского муниципального района». Регламент опубликован в Вестнике Николаевского муниципального района Хабаровского края, № 47 (часть IV), 24.04.2014.

Рассматриваемый регламент является муниципальным правовым актом, устанавливающим порядок предоставления администрацией района услуги физическим и юридическим лицам, заинтересованным в получении градостроительного плана земельного участка (пункт 1.2).

Пунктом 2.6 регламента установлен перечень документов, необходимых для предоставления муниципальной услуги, который заявитель предоставляет самостоятельно:

- [заявление](#) о предоставлении муниципальной услуги;
- доверенность законного представителя, заверенная нотариально. Представитель предоставляет доверенность для снятия копии;
- копии технических паспортов (планов) объектов капитального строительства, расположенных в границах земельного участка (предоставляются в случае наличия таких объектов на земельном участке);
- информация о технических условиях подключения объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения (если таковая

имеется).

Отсутствие названных документов в составе заявления о выдаче градостроительного плана земельного участка либо их несоответствие установленным требованиям в соответствии с абзацем 3 пункта 2.9, пунктом 2.10 регламента является основанием отказа в принятии заявления, основанием приостановления муниципальной услуги.

Основанием отказа в предоставлении муниципальной услуги является, в том числе, неустранение заявителем несоответствий в представленных документах (абзац 1 пункта 2.11 регламента).

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, информации о технических условиях подключения объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения, 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 8, 9, 10, 11 пункта 2.6, абзаца 3 пункта 2.9, абзацев 2, 3 пункта 2.10 в части установленного основания приостановления муниципальной услуги по причине отсутствия документов, установленных абзацами 8, 9 пункта 2.6, и их несоответствия абзацам 10, 11 данного пункта, абзац 2 пункта 2.11 в части установленного основания отказа в предоставлении муниципальной услуги по причине неустранения заявителем несоответствий в представленных в соответствии с абзацами 8, 9 пункта 2.6 документов требованиям абзацев 10, 11 данного пункта, приложения № 1 в части указания на предоставление технических паспортов (планов) расположенных в границах земельного участка объектов капитального строительства, информации о технических условиях подключения объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения 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 приеме заявления, для приостановления муниципальной услуги, 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.

Доказательств внесения в административный регламент изменений администрацией не представлено.

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 8, 9, 10, 11 пункта 2.6, абзац 3 пункта 2.9, абзацы 2, 3 пункта 2.10 в части установленного основания приостановления муниципальной услуги по причине отсутствия документов, установленных абзацами 8, 9 пункта 2.6, и их несоответствия абзацам 10, 11 данного пункта, абзац 2 пункта 2.11 в части установленного основания отказа в предоставлении муниципальной услуги по причине неустранения заявителем несоответствий в представленных в соответствии с абзацами 8, 9 пункта 2.6 документов требованиям абзацев 10, 11 данного пункта, приложение № 1 в части указания на предоставление технических паспортов (планов) расположенных в границах земельного участка объектов капитального строительства, информации о технических условиях подключения объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения административного регламента предоставления муниципальной услуги «Подготовка и выдача градостроительного плана земельного участка на территории Николаевского муниципального района», утвержденного постановлением администрации Николаевского муниципального района от 23.12.2013 № 864-па, нарушающими пункт 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

2. Выдать администрации Николаевского 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 № 76

18 августа 2014 год

г. Хабаровск

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 18.08.2014 № 131 по делу № 8-01/207 о нарушении администрацией Николаевского муниципального района пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции,

#### ПРЕДПИСЫВАЕТ:

Администрации Николаевского муниципального района в срок до 20.09.2014 изменить административный регламент предоставления муниципальной услуги «Подготовка и выдача градостроительного плана земельного участка на территории Николаевского муниципального района», утвержденный постановлением администрации Николаевского муниципального района от 23.12.2013 № 864-па:

- исключить абзацы 8, 9, 10, 11 из пункта 2.6, абзац 3 из пункта 2.9, указание на предоставление технических паспортов (планов) расположенных в границах земельного участка объектов капитального строительства, информации о технических условиях подключения объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения из приложения № 1 административного регламента;
- абзацы 2, 3 пункта 2.10, абзац 2 пункта 2.11 привести в соответствие с измененной редакцией пункта 2.6 административного регламента, с учетом замечаний, изложенных в решении комиссии Хабаровского УФАС России от 18.08.2014 № 131 по делу № 8-01/207.

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.



