

РЕШЕНИЕ № 119

г. Хабаровск

Резолютивная часть решения оглашена 12 августа 2014 года

В полном объеме решение изготовлено 12 августа 2014 года

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

администрация г. Амурска – уведомленные о дате, времени и месте рассмотрения дела, явку своих представителей в заседание комиссии не обеспечили,

рассмотрев дело № 8-01/203 по признакам нарушения администрацией городского поселения «Город Амурск» 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, утверждение и выдача градостроительных планов земельных участков», утвержденный постановлением администрации г. Амурска от 05.07.2011 № 120, 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 администрацией пояснении указано на устранение допущенного нарушения путем внесения в регламент изменений постановлением администрации от 24.07.2014 № 204. Отказов в предоставлении муниципальной услуги по причине непредставления документов, предусмотренных административным регламентом, в 2013 году и в первом полугодии 2014 года не принималось.

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, регулируемыми 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 городского поселения «Город Амурск» от 05.07.2011 № 120 утвержден административный регламент по предоставлению муниципальной услуги «Подготовка, утверждение и выдача градостроительных планов земельных участков». Регламент опубликован в Сборнике правовых актов органов местного самоуправления городского поселения «Город Амурск» от 12.07.2011 № 72.

Рассматриваемый регламент является муниципальным правовым актом, устанавливающим порядок предоставления администрацией поселения услуги физическим и юридическим лицам, являющимся собственниками, арендаторами земельных участков, имеющих намерение осуществить строительство и заинтересованных в получении градостроительного плана земельного участка (пункт 1.5).

Подпунктом 3.1.2 пункта 3.1 регламента установлено, что для получения градостроительного плана заинтересованное лицо подает заявление, к которому прилагаются:

документ, подтверждающий личность и полномочия заявителя или уполномоченного представителя заинтересованного лица,

копии документов, подтверждающих права заявителя на земельный участок, в частности, копия свидетельства о государственной регистрации права собственности на земельный участок, копия договора аренды земельного участка

с отметкой о произведенной государственной регистрации аренды и другие акты о правах на земельный участок,

копия документа, подтверждающего согласие собственника или представителя собственника земельного участка, в отношении которого запрашивается градостроительный план земельного участка, в случаях, установленных законодательством или предусмотренных договором, заключенным между собственником земельного участка и заявителем,

копии документов, подтверждающих право собственности заявителя на здания, строения, сооружения, расположенные на земельном участке, в частности, копия свидетельства о государственной регистрации права собственности и другие акты о правах на объекты недвижимости,

копия кадастрового паспорта (кадастрового плана) земельного участка,

копия межевого плана земельного участка,

копии технических и кадастровых паспортов на объекты капитального строительства, расположенные на территории земельного участка,

материалы топографической съемки на территорию земельного участка на бумажном или электронном носителе в М 1:500 при площади земельного участка до 1 га; в М 1:2000 при площади земельного участка до 10 га; в М 1:5000 при площади земельного участка более 10 га. (за исключением градостроительного плана земельного участка, предоставленного для индивидуального жилищного строительства),

копии технических условий подключения объектов к сетям инженерно-технического обеспечения (если имеются), выданных организацией, осуществляющей эксплуатацию сетей.

Непредставление поименованных документов полностью либо в части, несоответствие представленных документов пункту 3.1.2 регламента, непредставление соответствующих сведений по запросу администрации в адрес уполномоченных органов, несоответствие предполагаемого вида использования земельного участка, указанного в заявлении, видам разрешенного использования в соответствии с представленными материалами, отсутствие в представленных материалах сведений, необходимых для подготовки градостроительного плана земельного участка в соответствии с абзацами 2.3.1.1-2.3.1.5 подпункта 2.3.1 пункта 2.3 регламента являются основанием для 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 2.3.1.1, 2.3.1.2, 2.3.1.3, 2.3.1.4, 2.3.1.5 подпункта 2.3.1 пункта 2.3, абзацев 3.1.2.2, 3.1.2.3, 3.1.2.4, 3.1.2.5, 3.1.2.6, 3.1.2.7, 3.1.2.8 (за исключением положений о градостроительном плане земельного участка, предоставленного для индивидуального жилищного строительства), 3.1.2.9 подпункта 3.1.2 пункта 3.1 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.

Представленным в материалы дела постановлением администрации от 24.07.2014 № 204 внесены изменения в указанный административный регламент, исключая обязанность заявителей предоставлять в составе заявления документы, не предусмотренные Градостроительным кодексом Российской Федерации. Данным постановлением также изменен перечень оснований отказа в предоставлении муниципальной услуги, соответствующий градостроительному законодательству.

Добровольное устранение нарушения антимонопольного законодательства и его последствий лицом, совершившим такое нарушение, является в силу пункта 1 части 1 статьи 48 Закона о защите конкуренции основанием прекращения рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства. При этом, резолютивная часть решения о прекращении рассмотрения дела должна содержать сведения об установлении факта нарушения ответчиком антимонопольного законодательства.

На основании изложенного, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать абзацы 2.3.1.1, 2.3.1.2, 2.3.1.3, 2.3.1.4, 2.3.1.5 подпункта 2.3.1 пункта 2.3, абзацы 3.1.2.2, 3.1.2.3, 3.1.2.4, 3.1.2.5, 3.1.2.6, 3.1.2.7, 3.1.2.8 (за исключением положений о градостроительном плане земельного участка, предоставленного для индивидуального жилищного строительства), 3.1.2.9 подпункта 3.1.2 пункта 3.1 административного регламента по предоставлению муниципальной услуги «Подготовка, утверждение и выдача градостроительных планов земельных участков», утвержденного постановлением администрации городского поселения «Город Амурск» от 05.07.2011 № 120, нарушающими пункт 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

2. Рассмотрение дела № 8-01/203 прекратить, в связи с добровольным устранением администрацией городского поселения «Город Амурск» нарушения антимонопольного законодательства.

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