

РЕШЕНИЕ № 200

г. Хабаровск

Резолютивная часть решения оглашена 25 декабря 2014 года

В полном объеме решение изготовлено 25 декабря 2014 года

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

администрации Советско-Гаванского муниципального района – уведомленная о дате, времени и месте рассмотрения дела, явку своих представителей в заседание комиссии не обеспечила,

рассмотрев дело № 8-01/351 по признакам нарушения администрацией Советско-Гаванского 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», утвержденный постановлением администрации Советско-Гаванского муниципального района от 12.09.2014 №1628, 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.

От администрации поступило письмо от 22.12.2014 №10-6/1586 о внесении изменений в постановление администрации района от 12.09.2014 №1628 и изложении пунктов 2.6., 2.7, 2.8. раздела 2, подпункт «г» пункта 3.1.1, пункт 3.1.2 раздела 3 в новой редакции.

Комиссия Хабаровского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства, рассмотрев материалы дела №8-01/351, 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 (далее – ГрК РФ, Градостроительный кодекс) 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](#) ГрК РФ).

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](#) ГрК РФ, [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](#) ГрК РФ).

В соответствии с [частью 17 статьи 46](#) ГрК РФ (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](#), регулирующие отношения, возникшие между заявителем и органом местного самоуправления, не предусматривают обязанность гражданина предоставлять иные документы, кроме тех, которые связаны с возможностью идентификации обратившегося лица.

Кроме того, по смыслу [статей 41 - 46](#) ГрК РФ 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](#) Закона №210-ФЗ, в орган, указанный в [абзаце первом части 1 статьи 7](#) указанного 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 Советско-Гаванского муниципального района от 12.09.2014 №1628 утвержден административный регламент по предоставлению муниципальной услуги «Выдача градостроительного плана земельного участка» в новой редакции взамен ранее принятого от 15.02.2011 №154, утратившего силу.

Рассматриваемый регламент является муниципальным правовым актом, устанавливающим порядок предоставления администрацией района услуги физическим и юридическим лицам, заинтересованным в получении градостроительного плана земельного участка (пункт 1.1.).

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

1) доверенность;

2) топографическая основа земельного участка (сроком давности не более двух лет), выполненная организацией, имеющей допуск к данному виду работ, с указанием координат поворотных точек земельного участка, красных линий, площади, а также зон с правом ограниченного пользования (и других зон и ограничений) в масштабах 1:500, 1:2000, 1:5000 в зависимости от площади земельного участка;

3) информация о назначении объектов капитального строительства, расположенных в границах земельного участка зданий, строений, сооружений (при наличии объектов капитального строительства), об инвентаризационном или кадастровом номере, дате подготовки технического или кадастрового паспорта объекта, наименование организации (органа) государственного кадастрового

учета объектов недвижимости или государственного технического учета и технической инвентаризации объектов капитального строительства;

4) информация об объектах, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры народов Российской Федерации) (при наличии таких объектов на земельном участке) с указанием назначения объекта культурного наследия и его фактического использования, наименования органа государственной власти, принявшего решение о включении выявленного объекта культурного наследия в реестр, реквизиты этого решения, регистрационный номер в реестре, дату;

5) кадастровая выписка о земельном участке;

6) выписка из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним (содержит общедоступные сведения о зарегистрированных правах на объект недвижимости, выдается любым лицам, в том числе органам).

При этом документы (их копии или сведения, содержащиеся в них) за исключением документов, указанных в подпунктах 1 и 2, запрашиваются отделом в государственных органах, органах местного самоуправления и подведомственных указанным органам организациях, в распоряжении которых находятся перечисленные документы в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, муниципальными правовыми актами, если заявитель не представил указанные документы самостоятельно.

Согласно пункту 2.7. основания для отказа в приеме заявления отсутствуют.

Вместе с тем основанием для отказа в предоставлении муниципальной услуги в соответствии с абзацем 4 пункта 2.8. является отсутствие документов, указанных в подпунктах 1 и 2 пункта 2.6 регламента.

Поскольку нормы Градостроительного кодекса 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 топографической основы 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 подпункта 2 пункта 2.6 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 требование о предоставлении топографической основы земельного участка, предоставляемого 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 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.

22.12.2014 администрацией письмом от 22.12.2014 №10-6/1586 представлена копия постановления от 19.12.2014 №2296, которым в административный регламент предоставления отделом архитектуры и градостроительства администрации района муниципальной услуги «Выдача градостроительного плана земельного участка», утвержденный постановлением администрации района от 12.09.2014 №1628, внесены изменения, пункты 2.6, 2.8 раздела 2 изложены в новой редакции, обязанность заявителей предоставлять в составе заявления документы, не предусмотренные Градостроительным кодексом, исключена.

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 подпункт 2 пункта 2.6, абзац 4 подпункта 2.8 в части указания на подпункт 2 пункта 2.6 административного регламента «Выдача градостроительного плана земельного участка», утвержденного постановлением администрации Советско-Гаванского муниципального района Хабаровского края от 12.09.2014 №1628, нарушающими пункт 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

2. Рассмотрение дела № 8-01/351 прекратить в связи с добровольным устранением администрацией Советско-Гаванского муниципального района Хабаровского края нарушения антимонопольного законодательства.

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