

РЕШЕНИЕ № 123

г. Хабаровск

Резолютивная часть решения оглашена 13 августа 2014 года

В полном объеме решение изготовлено 14 августа 2014 года

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

в присутствии представителей:

администрация г. Хабаровска – гр.Х. (доверенность от 30.12.2013 № 1.1.27-277),

рассмотрев дело № 8-01/202 по признакам нарушения администрацией города Хабаровска 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 г. Хабаровска от 01.04.2011 № 893, 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, ограничение для приобретателей товара выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют такие товары (в части КГУП «Хабкрайинвентаризация»).

В представленном пояснении, поддержанном представителем администрации в заседании комиссии, администрация не согласилась с нарушением антимонопольного законодательства, так как подлежащие отражению в градостроительном плане земельного участка сведения должны быть представлены заявителем. Необходимость предоставления заявителем копии технического паспорта объекта капитального строительства обусловлена обязанностью органа местного самоуправления отразить в плане правильную и достоверную информацию об объекте недвижимости. Учитывая, что выдача градостроительного плана земельного участка является муниципальной услугой, возможность межведомственного запроса технического паспорта, являющегося архивным документов, исключается в силу пункта 11 части 6 статьи 7 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления

государственных и муниципальных услуг». Содержащаяся в регламенте информация об организации, изготавливающей технические паспорта, не может расцениваться как нарушение антимонопольного законодательства, поскольку регламент не содержит положений, указывающих на данную организацию в качестве единственно возможной.

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 заявителя обосновать цель истребования градостроительного плана, предоставить иные документы, кроме тех, которые связаны с возможностью идентификации обратившегося лица.

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 города Хабаровска от 01.04.2011 № 893 утвержден административный регламент предоставления муниципальной услуги «Выдача градостроительного плана земельного участка». Регламент опубликован в газете «Хабаровские вести», № 37, 05.04.2011.

Рассматриваемый регламент является муниципальным правовым актом, устанавливающим порядок предоставления администрацией услуги физическим и юридическим лицам, заинтересованным в получении градостроительного плана

земельного участка (пункт 1.3).

Согласно подпункту 2.6.1 пункта 2.6 регламента для получения муниципальной услуги заявитель самостоятельно либо через уполномоченного представителя подает (направляет):

- а) заявление о выдаче градостроительного плана земельного участка;
- б) копию технического паспорта объекта капитального строительства, расположенного в границах земельного участка, в отношении которого заявитель просит предоставить градостроительный план;
- в) правоустанавливающие документы на земельный участок - в случае если права на данный земельный участок не зарегистрированы в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
- г) документы, удостоверяющие полномочия представителя заявителя - в случае если в интересах заявителя действует представитель.

Подпунктом 2.6.2 пункта 2.6 регламента установлен перечень документов, запрашиваемых органом местного самоуправления самостоятельно, в порядке межведомственного взаимодействия, в органах государственной власти, органах местного самоуправления и подведомственных им организациях.

Непредставление предусмотренных пунктом 2.6 регламента документов, которые предоставляются заявителем самостоятельно, в соответствии с пунктом 2.8 регламента является 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, 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 «б», «в» подпункта 2.6.1 пункта 2.6, абзаца 4 пункта 2.8, пункта 1 приложения № 2 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.

Доводы администрации о правомерности возложения на получателей муниципальной услуги обязанности предоставления документов, необходимых для заполнения градостроительного плана земельного участка, противоречат приведенным правовым нормам.

Ссылка на представленный в материалы дела судебный акт комиссией отклоняется, поскольку этот судебный акт не содержит оценки рассматриваемых положений административного регламента на предмет их соответствия антимонопольному законодательству.

В пункте 5.1 административного регламента приведен перечень органов и организаций, обращение в которые необходимо для предоставления муниципальной услуги, в числе которых изготовление (получение) технического паспорта объекта капитального строительства в КГУП «Хабкрайинвентаризация» (строка 1 таблицы).

В соответствии с пунктом 4 статьи 1 Федерального закона от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» кадастровой деятельностью является выполнение уполномоченным лицом (далее - кадастровый инженер) в отношении недвижимого имущества в соответствии с требованиями, установленными настоящим Федеральным [законом](#), работ, в результате которых обеспечивается подготовка документов, содержащих необходимые для осуществления кадастрового учета сведения о таком недвижимом имуществе.

Кадастровую деятельность вправе осуществлять физическое лицо, которое имеет действующий квалификационный аттестат кадастрового инженера (пункт 1 статьи 29).

Кадастровые инженеры могут осуществлять кадастровую деятельность в качестве индивидуального предпринимателя либо в качестве работника юридического лица на основании трудового договора с таким юридическим лицом (статья 31).

Пунктом 3 статьи 44 указанного закона установлено, что кадастровые инженеры осуществляют в установленном настоящим Федеральным законом порядке кадастровую деятельность в отношении зданий, сооружений, помещений, объектов незавершенного строительства с 1 января 2013 года. С 1 января 2013 года и до 1 января 2014 года эту кадастровую деятельность наряду с кадастровыми инженерами вправе осуществлять организации по государственному техническому учету и (или) технической инвентаризации, которые 31 декабря 2012 года имели право осуществлять государственный технический учет и (или) техническую инвентаризацию данных объектов недвижимости.

Поскольку законодательство не ограничивает круг хозяйствующих субъектов, имеющих право осуществлять кадастровую деятельность, содержащееся в

строке 1 таблицы пункта 1.5 административного регламента указание на КГУП «Хабкрайинвентаризация» нарушает пункт 5 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, которым установлен запрет на ограничение для приобретателей товаров выбора хозяйствующих субъектов, предоставляющих такие товары. При этом в контексте содержания пункта 1.5 административного регламента КГУП «Хабкрайинвентаризация» воспринимается как единственная организация, изготавливающая технический паспорт объекта капитального строительства, необходимого для предоставления муниципальной услуги.

Ссылка администрации на письмо ФГУП «Ростехинвентаризация - Федеральное БТИ» от 24.03.2014 № Ф-27-01/417 не может быть принята во внимание, так как содержащаяся в нем информация противоречит приведенным нормам законодательства о государственном кадастре, письмо хозяйствующего субъекта не может являться источником права.

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 строку 1 таблицы пункта 1.5, в части слов КГУП «Хабкрайинвентаризация», административного регламента предоставления муниципальной услуги «Выдача градостроительного плана земельного участка», утвержденного постановлением администрации города Хабаровска от 01.04.2011 № 893, нарушающей пункт 5 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, абзацы «б», «в» подпункта 2.6.1 пункта 2.6, абзац 4 пункта 2.8, пункта 1 приложения № 2 этого же административного регламента нарушающими пункт 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

2. Выдать администрации города Хабаровска предписание об изменении акта, нарушающего антимонопольное законодательство.

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

ПРЕДПИСАНИЕ № 72

14 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 14.08.2014 № 123 по делу № 8-01/202 о нарушении администрацией города Хабаровска пунктов 2, 5 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

Администрации города Хабаровска в срок до 20.09.2014 изменить административный регламент предоставления муниципальной услуги «Выдача градостроительного плана земельного участка», утвержденный постановлением администрации города Хабаровска от 01.04.2011 № 893:

- привести в соответствие с Федеральным законом от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» строку 1 таблицы пункта 1.5 административного регламента,

- исключить абзацы «б», «в» из подпункта 2.6.1 пункта 2.6, абзац 4 из пункта 2.8, пункт 1 из приложения № 2 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.