



**УПРАВЛЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОЙ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ СЛУЖБЫ
ПО СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ**

**РЕШЕНИЕ
ПО ОБЪЕДИНЕННЫМ В ОДНО ПРОИЗВОДСТВО
ДЕЛАМ № 53/2013, № 14/2014, № 16/2014**

Резолютивная часть оглашена 18.05.2015

В полном объеме изготовлено 01.06.2015

г. Екатеринбург

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Свердловской области (Приказ от 20.03.2015 № 112) в составе:

председатель Комиссии Волков С.Н., заместитель руководителя Управления
члены Комиссии: Смирнягина Л.В., начальник отдела контроля органов власти;
Бокша А. А., главный специалист-эксперт отдела контроля
органов власти;

при участии в качестве:

ответчика - Администрации города Екатеринбурга, ОГРН 1046603983800 (адрес: г. Екатеринбург, проспект Ленина, д. 24а, далее - Администрация), представитель не прибыл (надлежаще уведомлено 30.05.2015);

заявителей:

Общества с ограниченной ответственностью «Техно-Строй», ОГРН 1076670022406 (адрес: 620219, г. Екатеринбург, ул. Первомайская, д. 104, оф. 252, далее - ООО «Техно-Строй»), сведения о надлежащем уведомлении отсутствуют;

- Общества с ограниченной ответственностью «Главсредуралстрой-Девелопмент», ОГРН 1106670009973 (адрес: ул. Генеральская, 3 оф. 335, г. Екатеринбург, далее - ООО «Главсредуралстрой-Девелопмент»), уведомлено надлежащим образом 14.05.2014;

- Открытого акционерного общества «АМОС-Групп» (адрес: 620062, г. Екатеринбург, пр. Ленина, 85, офис 19, далее - ОАО «АМОС-Групп»), уведомлено надлежащим образом 14.05.2014;

- Общества с ограниченной ответственностью «Звезда» (адрес: 620062, г. Екатеринбург, пр. Ленина, 85, далее - ООО «Звезда»), уведомлено надлежащим образом 14.05.2014,

- Общества с ограниченной ответственностью «МонАрх-Урал» (адрес: 620027, г. Екатеринбург, ул. Мамина-Сибиряка, д.38, пом.211, далее - ООО «МонАрх-Урал»), сведения о надлежащем уведомлении отсутствуют;

заинтересованного лица - Территориального управления Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Свердловской области (далее - ТУ Росимущества в Свердловской области) ОГРН 1096670022107, (адрес: 620075, г. Екатеринбург, ул. Восточная, 52), представитель <.....> по доверенности от 16.04.2014 №АР-5187/07,

рассмотрев в рамках главы 9 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - **Закон о защите конкуренции**) объединенные в одно производство дела № 53-2014, № 14/2014, № 16/2014 по признакам нарушения Администрации города Екатеринбурга, в рамках деятельности Департамента архитектуры, градостроительства и регулирования земельных отношений, по признакам нарушений п. 2 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, выразившихся:

- в необоснованном препятствовании осуществлению деятельности ООО «Техно-Строй» путем отказа в предоставлении муниципальной услуги - «выдача градостроительных планов земельных участков» по заявлениям исх. №№ 400, 401, 402, 403, 404, 405 от 07.05.2013;

в необоснованном препятствовании в осуществлении деятельности хозяйствующими субъектами, путем действий (бездействия) связанных с рассмотрением обращений хозяйствующих субъектов о выдаче технического задания на разработку проектно-планировочной документации на территорию, ограниченную ориентирами: северо-восток - участок железной дороги «Екатеринбург - Каменск-Уральский»; северо-восток - городская черта г. Екатеринбурга; юго-запад - городская черта г. Екатеринбурга Октябрьский район, что может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции;

в необоснованном препятствовании осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами путем принятия Постановления от 31.12.2013 № 4424, подпункт 2 пункта 1 которого обуславливает предоставление муниципальной услуги по выдаче градостроительных планов земельных участков наличием документации по планировке территории и раскрытием предполагаемого объекта строительства,

У С Т А Н О В И Л А :

Дело № 53/2013 о нарушении антимонопольного законодательства возбуждено Приказом от 24.12.2013 № 402 и Определением от 26.12.2013 назначено к рассмотрению на 22.01.2014. Определением от 23.01.2014 рассмотрение дела отложено на 19.02.2014, к рассмотрению дела привлечены в качестве заинтересованных лиц ТУ Росимущества в Свердловской области и ООО «Главсредуралстрой-Девелопмент». Определениями от 19.02.2014 и 17.04.2014 рассмотрение дела отложено на 17.04.2014 и 05.06.2014, соответственно, к рассмотрению дела привлечено в качестве заинтересованного лица ООО «МонАрх-Урал».

Основанием для возбуждения дела, в соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 39 Закона о защите конкуренции послужило заявление ООО «Техно-Строй» (вх. 01-17609 от 29.11.2013), в котором сообщается о необоснованном, по мнению заявителя, отказе Департаментом архитектуры, градостроительства и регулирования земельных отношений Администрации города Екатеринбурга (далее - Департамент архитектуры) заявителю в выдаче градостроительных планов земельных участков (далее - ГПЗУ) с кадастровыми номерами:

- 66:41:0614066:391 (исх. № 405);
- 66:41:0614066:394 (исх. № 401);
- 66:41:0614066:395 (исх. № 400);
- 66:41:0614066:398 (исх. № 402);
- 66:41:0614066:402 (исх. № 403);
- 66:41:0614066:403 (исх. № 404).

Определением от 05.06.2014 рассмотрение дела № 53/2013 было приостановлено до вступления в силу решения Арбитражного суда Свердловской области по делу № А60-11249/2014. Определением от 20.03.2015 рассмотрение дела № 53/2013 возобновлено и назначено на 18.05.2015.

Дело № 14 о нарушении антимонопольного законодательства возбуждено Приказом от 29.04.2014 № 127 и Определением от 29.04.2014 назначено к рассмотрению на 05.06.2014.

Основанием для возбуждения дела, в соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 39 Закона о защите конкуренции послужило коллективное заявление ООО «Главсредуралстрой-Девелопмент», ЗАО «АМОС-Групп» (ранее ЗАО «Галапагос») и ООО «Звезда» (вх. № 01-17754 от 03.12.2013) на действия (бездействие) Администрации в связи с отказом в выдаче технического задания на разработку проектно-планировочной документации на земельные участки, арендованные по договорам с ТУ Росимущества в Свердловской области.

Определением от 05.06.2014 рассмотрение дела № 14/2014 было приостановлено до вступления в силу решения Арбитражного суда Свердловской области по делу № А60-11249/2014. Определением от 20.03.2015 рассмотрение дела № 14/2014 возобновлено и назначено на 18.05.2015.

Дело № 16 о нарушении антимонопольного законодательства возбуждено Приказом от 08.05.2014 № 144 и Определением от 13.05.2014 назначено к рассмотрению на 05.06.2014.

Основанием для возбуждения дела, в соответствии с п. 3 ч. 2 ст. 39 Закона о защите конкуренции послужило получение информации, содержащей признаки нарушения, в ходе рассмотрения дела № 53/2013, возбужденного по заявлению ООО «Техно-Строй» (вх. 01-17609 от 29.11.2013).

Во время очередного заседания по рассмотрению дела № 53/2013, представитель ООО «Техно-Строй» сообщил, что 31.12.2013 Администрацией принято Постановление № 4424 «О внесении изменений в Постановление Администрации города Екатеринбурга от 18.06.2012 № 2586 «Об утверждении Административного регламента предоставления муниципальной услуги «Выдача градостроительных планов земельных участков», что ухудшает положение не только заявителя, но и неопределенного круга лиц, поскольку расширяет перечень оснований для отказа в выдаче ГПЗУ и противоречит Градостроительному кодексу РФ (в редакции, действовавшей до 22.07.2014, здесь и далее - **ГрК РФ**).

Определением от 05.06.2014 рассмотрение дела № 16/2014 было приостановлено до вступления в силу решения Арбитражного суда Свердловской области по делу № А60-11249/2014. Определением от 20.03.2015 рассмотрение дела № 16/2014 возобновлено и назначено на 18.05.2015.

Поскольку, в делах № 53/2013, № 14/2014 и № 16/2014 рассматривались одни и те же действия (бездействие), совершаемые Администрацией при реализации полномочий в области градостроительной деятельности, то данные дела на основании ст. 47.1 Закона о защите конкуренции Определением от 20.03.2015 были объединены в одно производство.

В рассмотрении объединенных в одно производство дел № 53/2013, № 14/2014 и № 16/2014 объявлялся перерыв до 17 час. 30 мин. 18.05.2015, когда и была оглашена резолютивная часть решения.

В письменном объяснении Администрации (вх. № 01-823 от 20.01.2014) и представителями при рассмотрении дела № 53/2013 сообщено, что орган местного самоуправления считает отказ в подготовке ГПЗУ законным и обоснованным, а доводы ООО «Техно-Строй» основанными на неправильном толковании норм права.

Согласно ч. 1 ст. 44 ГрК РФ подготовка градостроительных планов земельных участков (ГПЗУ) осуществляется применительно к застроенным или предназначенным для строительства, реконструкции объектов капитального строительства земельным участкам.

Подготовка ГПЗУ осуществляется в составе проекта межевания территории или в виде отдельного документа (ч. 2 ст. 44 ГрК РФ).

В составе ГПЗУ указываются, в том числе границы земельного 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 таком земельном участке.

В соответствии с ч. 17 ст. 46 ГрК РФ в случае, если физическое или юридическое лицо обращается в орган местного самоуправления с заявлением о выдаче ему ГПЗУ, проведение процедур, предусмотренных ч. 1 - 16 настоящей статьи, не требуется. 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 положений ч. 1-16 ст. 46 ГрК РФ следует, что требования, содержащиеся в данных правовых нормах, относятся к процедуре подготовки документации по планировке территории, разрабатываемой на основании решения органа местного самоуправления поселения или органа местного самоуправления городского округа, а именно к утверждению проекта планировки территории и проекта межевания территории.

В силу указанных правовых норм проект планировки территории и проект межевания территории подлежат утверждению главой поселения или главой городского округа, обязательному рассмотрению на публичных слушаниях. При этом указываются отдельные особенности проведения публичных слушаний, проводимых в целях утверждения проекта планировки территории и проекта межевания территории.

Учитывая вышеизложенное, Администрация считает, что п. 17 ст. 46 ГрК РФ указывает на то, что при подготовке градостроительного плана земельного участка (как одного из видов документации по планировке территории) проведение процедур публичных слушаний и утверждения главой поселения или городского округа не требуется.

Вместе с тем, из п. 17 ст. 46 ГрК РФ не усматривается наличие обязанности органа местного самоуправления выдать ГПЗУ в отсутствие утверждённой в соответствии с положениями п. 1-16 данной статьи документации по планировке территории, если процедура подготовки такой документации возбуждена, но не завершена.

Ответчик полагает, что ГПЗУ может быть выдан только в том случае, когда завершена процедура утверждения документации по планировке территории, предусмотренная п. 1-16 ст. 46 ГрК РФ.

Администрацией отмечено, что по смыслу ст.ст. 41-46 ГрК РФ ГПЗУ, 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 градостроительных ограничениях. При этом градостроительный план не устанавливает соответствующие характеристики, а лишь воспроизводит те из них, которые определены в перечисленных актах в отношении территории, на которой расположен данный участок.

Как сообщил ответчик, в настоящее время в соответствии с п. 1-16 ст. 46 ГрК РФ в отношении планировочного района «Истокский» осуществляется корректировка

проекта планировки и проекта межевания территории (утв. Постановлением Главы города Екатеринбурга от 01.07.2009 № 2754).

Такая процедура, по мнению ответчика, исключает возможность выдачи ГПЗУ в виде отдельного документа (в отрыве от подготовки документации по планировке территории).

В сентябре 2010 года в Администрацию с просьбой о выдаче технического задания на корректуру Проекта планировки и проекта межевания жилого района «Истокский» обратилось ООО «Главсредуралстрой-Девелопмент», составляющее с ООО «Техно-Строй» группу лиц.

Но правовой акт по внесению изменений в проект планировки и проект межевания территории планировочного района «Истокский» в Октябрьском районе города Екатеринбурга в установленном законом порядке не утвержден, то есть процедура внесения изменений в проект планировки и проект межевания не завершена.

Администрация считает, что без завершения данной процедуры в отношении планировочного района «Истокский», подготовка градостроительного плана не представляется возможной.

Кроме того, по мнению ответчика, выдача ГПЗУ в отсутствие утверждённых проекта планировки территории и проекта межевания территории, влечет нарушение основных принципов законодательства о градостроительной деятельности, а именно: обеспечения устойчивого развития территорий на основе территориального планирования и градостроительного зонирования (п. 1 ч. 1 ст. 2 ГрК РФ); осуществления строительства на основе документов территориального планирования и правил землепользования и застройки.

В силу ст. 15 Закона о защите конкуренции нарушением антимонопольного законодательства могут быть признаны лишь акты и (или) действия (бездействия) не основанные на предусмотренных федеральными законами случаях принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия). Поскольку подготовка и утверждение ГПЗУ в отсутствие утвержденных проекта планировки территории и проекта межевания территории нарушает требования ст. 2 ГрК РФ, правовые основания для признания оспариваемых правовых актов, то правовые основания для признания наличия в действиях Администрации нарушения антимонопольного законодательства отсутствуют.

Кроме того, Администрация считает необходимым отметить, что вопросы местного значения решаются органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с требованиями Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - **Закон о местном самоуправлении**).

В силу подп. 26 ч. 1 ст. 16 Закона о местном самоуправлении к вопросам местного значения городского округа относятся утверждение генеральных планов городского округа, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов городского округа документации по планировке территории.

Из содержания ч. 5 ст. 41 ГрК РФ следует, что ГПЗУ является одним из видов документации по планировке территории.

Решение вопросов, предусмотренных подп. 26 ч. 1 ст. 16 Закона о местном самоуправлении, взаимосвязано с полномочиями по обеспечению устойчивого развития территорий на основе территориального планирования и градостроительного зонирования; по обеспечению сбалансированного учета экологических, экономических, социальных и иных факторов при осуществлении градостроительной деятельности; а также по обеспечению градостроительной деятельности с соблюдением требований технических регламентов, требований безопасности

территорий, инженерно-технических требований, требований охраны окружающей среды и экологической безопасности в силу требований ст. 2 ГрК РФ.

Частью 3 ст. 17 Закона о местном самоуправлении предусмотрено, что полномочия органов местного самоуправления городских округов осуществляются этими органами самостоятельно.

Основываясь на вышеизложенных доводах, ответчик полагал, что осуществление органом местного самоуправления возложенных на него полномочий не является и не может являться вмешательством в конкуренцию (соперничество) хозяйствующих субъектов либо необоснованным препятствованием осуществлению деятельности такими субъектами.

ТУ Росимущества в Свердловской области в письменном объяснении (вх. № 01-2760 от 18.02.2014) и представителем при рассмотрении дела № 53/2013 сообщено, что договоры аренды земельных участков с кадастровыми номерами 66:41:0614066:391, 66:41:0614066:394, 66:41:0614066:395, 66:41:0614066:398, 66:41:0614066:402 и 66:41:0614066:403 заключены с ООО «Техно-Строй» в соответствии с п. 4 ст. 11.8 Земельного кодекса РФ в порядке реализации преимущественного права арендатора земельного участка, из которого образуется земельный участок, на заключение с ним договора аренды образуемого земельного участка на прежних условиях без проведения торгов (конкурсов, аукционов).

Указанные земельные участки были образованы из земельного участка с кадастровым номером 66:41:0614066:328, арендованного на основании п. 9 ст. 22 Земельного кодекса РФ, в силу которого арендатор находящегося в государственной собственности земельного участка вправе передавать свои права и обязанности по заключенному на срок более чем пять лет договору аренды третьему лицу без согласия собственника земельного участка при условии его уведомления.

По мнению ТУ Росимущества в Свердловской области, Администрация отказала ООО «Техно-Строй» в выдаче ГПЗУ необоснованно.

Оценив, в соответствии с пунктами 1, 2 ст. 49 Закона о защите конкуренции полученные и исследованные в порядке ст. 25, ч. 2 ст. 39, ч. 2 ст. 44, ч. 4, 5 ст. 45 Закона о защите конкуренции доказательства, а также доводы лиц участвовавших в деле, Комиссия пришла к следующим выводам:

В соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 1 Закона о защите конкуренции антимонопольным законодательством определяются организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе предупреждения и пресечения недопущения, ограничения, устранения конкуренции органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями.

Согласно Закону о местном самоуправлении:

- для целей настоящего Федерального закона под органами местного самоуправления понимают избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (ст. 2);

- структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (ст. 34);

местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (ст. 37).

В ст. 4 Закона о защите конкуренции 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 рынке (п. 7).

В соответствии с п. 5 ст. 4 Закона о защите конкуренции, хозяйствующий субъект - коммерческая организация, некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход, индивидуальный предприниматель, иное физическое лицо, не зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя, но осуществляющее профессиональную деятельность, приносящую доход, в соответствии с федеральными законами на основании государственной регистрации и (или) лицензии, а также в силу членства в саморегулируемой организации.

Учитывая специфику отношений по предоставлению земельных участков, в муниципальных нормативных актах, непосредственно затрагиваются интересы в сфере предпринимательской деятельности любого лица, осуществляющего хозяйственную деятельность на всех рынках, где земля является основным ресурсом (товаром), в том числе при объединении с другим ресурсом в единый производственный процесс, имеющим целью производство продукции, оказание услуги (Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 10.12.2014 № Ф09-8659/14 по делу № А60-23724/2014).

В соответствии с п. 17 ст. 4 Закона о защите конкуренции признаками ограничения конкуренции являются 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, а также иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке.

Частью 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев, в том числе - необоснованно препятствовать осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам (п. 2).

В соответствии со ст. 12 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (ред. от 23.07.2013, далее - **Закон № 210-ФЗ**) предоставление государственных и муниципальных услуг осуществляется в соответствии с административными регламентами.

На основании ст. 7 Закона № 210-ФЗ органы, предоставляющие государственные и муниципальные услуги, не вправе предъявлять требования к заявителям в нарушение настоящего Федерального закона, а также требования, не предусмотренные нормативными правовыми актами, регулирующими отношения, возникающие в связи с предоставлением государственной или муниципальной услуги.

- Предъявление требований о предоставлении документов и информации или осуществления действий, предоставление или осуществление которых не предусмотрено нормативными правовыми актами, регулирующими отношения, возникающие в связи с предоставлением государственной или муниципальной услуги, является нарушением п. 2 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции в части установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам.

- С 01.08.2011 предъявление требований о предоставлении документов и информации, которые находятся в распоряжении органов, предоставляющих государственные услуги, и органов, предоставляющих муниципальные услуги, иных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, является нарушением п. 2 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции в части установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам.

- С 01.08.2011 предъявление требований об осуществлении действий, в том числе согласований, необходимых для получения государственных и муниципальных услуг и связанных с обращением в иные государственные органы, органы местного самоуправления, организации, за исключением получения услуг, являющихся необходимыми и обязательными для предоставления государственных (муниципальных) услуг, является нарушением п. 2 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции в части установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам.

В соответствии со ст. 37 Закона о местном самоуправлении местная администрация наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

В силу п. 1 ст. 34 Земельного кодекса РФ (в редакции, действовавшей до 22.07.2014) органы местного самоуправления обязаны обеспечить управление и распоряжение земельными участками, которые находятся в их собственности и (или) в ведении, на принципах эффективности, справедливости, публичности, открытости и прозрачности процедур предоставления таких земельных участков. Для этого указанные органы обязаны:

- принять акт, устанавливающий процедуры и критерии предоставления таких земельных участков, в том числе порядок рассмотрения заявок и принятия решений. Рассмотрению подлежат все заявки, поступившие до определенного указанными процедурами срока. Не допускается установление приоритетов и особых условий для отдельных категорий граждан, если иное не установлено законом;

- уполномочить на управление и распоряжение земельными участками и иной недвижимостью специальный орган;

- обеспечить подготовку информации о земельных участках, которые предоставляются гражданам и юридическим лицам на определенном праве и предусмотренных условиях (за плату или бесплатно), и заблаговременную публикацию такой информации.

Территориальное зонирование в муниципальном образовании «город Екатеринбург» осуществлено Правилами землепользования и застройки, утвержденными Решением Екатеринбургской городской Думы от 13.11.2007 № 68/48 (далее - Правила землепользования).

Решением Екатеринбургской городской Думы от 06.07.2004 № 60/1 утвержден Генеральный план развития городского округа - муниципального образования «город Екатеринбург» на период до 2025 года (далее - Генеральный план).

Собственники земельных участков, а также лица, не являющиеся собственниками земельных участков (за исключением обладателей сервитутов) в силу п. 1 ст. 40 и п. 1 ст. 41 Земельного кодекса РФ имеют право возводить жилые, производственные, культурно-бытовые и иные здания, строения, сооружения в соответствии с целевым назначением земельного участка и его разрешенным использованием с соблюдением требований градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов (пп. 2), а также осуществлять другие права на использование земельного участка, предусмотренные законодательством (пп. 4).

Правовой режим земель населенных пунктов согласно п. 2 ст. 7 Земельного кодекса РФ, определяется исходя из их разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий, отношения по поводу которого регулируются законодательством о градостроительной деятельности (ч. 1 ст. 4 и п. 6 ст. 1 ГрК РФ).

Разрешенное использование земельных участков согласно ч. 1 ст. 37 ГрК РФ может быть трех видов:

- 1) основные виды разрешенного использования;
- 2) условно разрешенные виды использования;
- 3) вспомогательные виды разрешенного использования, допустимые только в качестве дополнительных по отношению к основным видам разрешенного использования и условно разрешенным видам использования и осуществляемые совместно с ними.

Основные и вспомогательные виды разрешенного использования земельных участков в силу ч. 4 ст. 37 ГрК РФ и п. 2 ст. 7 Земельного кодекса РФ выбираются их правообладателями самостоятельно без дополнительных разрешений и согласования, а предоставление разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка согласно ч. 6 ст. 37 ГрК РФ осуществляется в порядке, предусмотренном ст. 39 ГрК РФ.

Правилами землепользования и застройки согласно ч. 2 ст. 37 ГрК РФ и п. 2 ст. 85 Земельного кодекса РФ устанавливается градостроительный регламент для каждой территориальной зоны индивидуально, с учетом особенностей ее расположения и развития, а также возможности территориального сочетания различных видов использования земельных участков (жилого, общественно-делового, производственного, рекреационного и иных видов использования земельных участков).

Градостроительный регламент территориальной зоны в силу п. 3 ст. 85 Земельного кодекса РФ обязателен для исполнения всеми правообладателями земельных участков (собственниками, землепользователями, землевладельцами и арендаторами) независимо от форм собственности и иных прав на земельные участки.

В соответствии со ст. 8 ГрК РФ, подготовка и утверждение документов территориального планирования в муниципальных образованиях, а также утверждение

подготовленной на основе документов территориального планирования документации по планировке их территории относится к полномочиям органов местного самоуправления.

Решение о подготовке документации по планировке территории должно быть принято в течение 30 дней с даты получения органом местного самоуправления соответствующего обращения застройщика в соответствии с положениями ст. 12 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и Постановления Конституционного суда Российской Федерации от 18.07.2012 № 19-П.

Частью 1 ст. 44 ГрК РФ установлено, что подготовка ГПЗУ осуществляется применительно к застроенным или предназначенным для строительства, реконструкции объектов капитального строительства (за исключением линейных объектов) земельным участкам.

Согласно п. 6 ст. 43 и п. 2 ст. 44 ГрК РФ подготовка градостроительных планов подлежащих застройке земельных участков осуществляется в составе проектов межевания территорий или в виде отдельного документа. В составе градостроительного плана земельного участка указываются (ч. 3 ст. 44 ГрК РФ):

- 1) границы земельного участка;
- 2) границы зон действия публичных сервитутов;
- 3) минимальные отступы от границ земельного участка в целях определения мест допустимого размещения зданий, строений, сооружений, за пределами которых запрещено строительство зданий, строений, сооружений;
- 4) информация о градостроительном регламенте (в случае, если на земельный участок распространяется действие градостроительного регламента). При этом в градостроительном плане земельного участка, за исключением случаев предоставления земельного участка для государственных или муниципальных нужд, должна содержаться информация о всех предусмотренных градостроительным регламентом видах разрешенного использования земельного участка;
- 5) информация о разрешенном использовании земельного участка, требованиях к назначению, параметрам и размещению объекта капитального строительства на указанном земельном участке (в случаях, если на земельный участок не распространяется действие градостроительного регламента или для земельного участка не устанавливается градостроительный регламент);
- 6) информация о расположенных в границах земельного участка объектах капитального строительства, объектах культурного наследия;
- 7) информация о технических условиях подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения (далее - технические условия);
- 8) границы зоны планируемого размещения объектов капитального строительства для государственных или муниципальных нужд.

В случае, если физическое или юридическое лицо обращается в орган местного самоуправления с заявлением о выдаче ему градостроительного плана земельного участка, проведение вышеуказанных процедур подготовки документации по планировке территории не требуется. В силу ч. 17 ст. 46 ГрК РФ, орган местного самоуправления, независимо от наличия утвержденных проектов планировки территории и проектов межевания территории, в установленный срок (30 дней) осуществляет подготовку ГПЗУ и утверждает его.

В соответствии со ст. 2 Закона № 210-ФЗ «под предоставляемой органами местного самоуправления муниципальной услугой понимается деятельность по реализации функций органа местного самоуправления, которая осуществляется по

запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения, установленных в соответствии с Законом о местном самоуправлении и уставами муниципальных образований (п. 2).

Под заявителем понимается физическое или юридическое лицо (за исключением государственных органов и их территориальных органов, органов государственных внебюджетных фондов и их территориальных органов, органов местного самоуправления) либо их уполномоченные представители, обратившиеся в орган, предоставляющий муниципальные услуги, либо в организации, указанные в частях 2 и 3 ст. 1 настоящего Федерального закона, или в организации, указанные в п. 5 настоящей статьи, с запросом о предоставлении муниципальной услуги, выраженным в устной, письменной или электронной форме (п. 3).

Под административным регламентом понимается нормативный правовой акт, устанавливающий порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги (п.4).

В силу ст. 6 Закона № 210-ФЗ органы, предоставляющие муниципальные услуги, обязаны:

1) предоставлять муниципальные услуги в соответствии с административными регламентами;

2) обеспечивать возможность получения заявителем муниципальной услуги в электронной форме, если это не запрещено законом, а также в иных формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации, по выбору заявителя;

3) предоставлять в иные органы, предоставляющие государственные услуги, органы, предоставляющие муниципальные услуги, в подведомственные государственным органам или органам местного самоуправления организации, участвующие в предоставлении предусмотренных ч. 1 ст. 1 настоящего Федерального закона государственных и муниципальных услуг, многофункциональные центры по межведомственным запросам таких органов и организаций документы и информацию, необходимые для предоставления государственных и муниципальных услуг, за исключением документов, включенных в определенный ч. 6 ст. 7 настоящего Федерального закона перечень документов, безвозмездно, а также получать от иных органов, предоставляющих государственные услуги, органов, предоставляющих муниципальные услуги, государственных органов, от подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций, участвующих в предоставлении предусмотренных ч. 1 ст. 1 настоящего Федерального закона государственных и муниципальных услуг, многофункциональных центров такие документы и информацию;

4) исполнять иные обязанности в соответствии с требованиями настоящего Федерального закона, административных регламентов и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг.

В соответствии с п.п. 1, 3 Положения «О Департаменте архитектуры, градостроительства и регулирования земельных отношений Администрации города Екатеринбурга» (утв. Решением Екатеринбургской городской Думы от 28.06.2011 № 48/44, далее Положение о Департаменте архитектуры) Департамент архитектуры является отраслевым органом Администрации города Екатеринбурга, обеспечивающим осуществление полномочий Администрации города Екатеринбурга в области градостроительства, землепользования и регулирования архитектурной деятельности на территории муниципального образования «город Екатеринбург».

В соответствии с п. 10 Положения о Департаменте архитектуры в его полномочия входит, в частности:

- разработка, рассмотрение, согласование и представление на утверждение в установленном порядке документов территориального планирования муниципального образования «город Екатеринбург»;
- подготовка и согласование проекта правил землепользования и застройки;
- подготовка документов о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства или об отказе в предоставлении такого разрешения;
- подготовка и согласование проектов планировки территории, проектов межевания территорий;
- подготовка и выдача градостроительных планов земельных участков (ГПЗУ);
- выдача технических заданий на разработку градостроительной документации;
- предоставление от имени Администрации города Екатеринбурга муниципальных услуг в установленной сфере деятельности.

Сроки и последовательность административных процедур и административных действий при выдаче ГПЗУ, определены Административным регламентом «Выдача градостроительных планов земельных участков», утвержденным Постановлением Администрации г. Екатеринбурга от 18.06.2012 № 2586 (ред. от 20.02.2013, далее - Административный регламент).

Административный регламент устанавливает единые правовые нормы - правила выдачи ГПЗУ, рассчитанные на неоднократное применение и направленные на регулирование общественных отношений, связанных с предоставлением муниципальных услуг.

В соответствии с п. 2 Административного регламента заявителями на получение муниципальной услуги являются физические и юридические лица - правообладатели ранее сформированных и прошедших государственный кадастровый учет земельных участков либо их представители, действующие по доверенностям, оформленным в соответствии с гражданским законодательством РФ.

Для получения муниципальной услуги заявители обращаются в отдел по работе с заявлениями физических и юридических лиц Департамента архитектуры с соответствующими заявлениями, форма которых приводится в приложениях к Административному регламенту.

Кроме заявления, для получения ГПЗУ, в соответствии с п. 11 Административного регламента, представляются документы, перечень которых определен в Приложении № 1.

В соответствии с п. 12 Административного регламента, заявители могут представить полный пакет документов, включая документы, необходимые для предоставления муниципальной услуги, находящиеся в распоряжении органов власти или подведомственных им организаций.

В соответствии с п. 13 Административного регламента, оснований для отказа в приеме документов не предусмотрено.

В силу п. 14 Административного регламента в предоставлении муниципальной услуги (выдаче ГПЗУ) может быть отказано в случаях, если:

- полномочия по подписанию и подаче заявления не подтверждены доверенностью (в случае обращения лица, не являющегося собственником объекта недвижимого имущества или правообладателем земельного участка);
- в отношении земельного участка не осуществлен государственный кадастровый учет или в государственном кадастре недвижимости отсутствуют сведения о

земельном участке, необходимые для выдачи кадастрового паспорта земельного участка;

- земельный участок зарезервирован либо изъят для государственных или муниципальных нужд;

- заявителем представлен неполный пакет документов, предусмотренных Приложением № 1 к Административному регламенту.

Рассматривая дело о нарушении антимонопольного законодательства № 53/2013, комиссия антимонопольного органа установила, что Постановлением Администрации города Екатеринбурга от 31.12.2013 № 4424 в Административный регламент (Приложение к Постановлению № 18.06.2012 № 2586) внесены изменения.

В частности, п. 14 (основания для отказа в предоставлении муниципальной услуги) дополнен абзацами следующего содержания:

- размещение предполагаемого объекта строительства на земельном участке не предусмотрено документацией по планировке территории;

- отсутствует документация по планировке территории, предусматривающая размещение предполагаемого объекта строительства на земельном участке.

Таким образом, перечень оснований для отказа в выдаче ГПЗУ расширился.

Учитывая данные обстоятельства, антимонопольный орган обратился в Арбитражный суд Свердловской области с заявлением о признании недействующим с момента принятия подп. 2 п. 1 постановления Администрации города Екатеринбурга от 31.12.2013 № 4424 «О внесении изменений в постановление администрации от 18.06.2012 № 2586 «Об утверждении Административного регламента предоставления муниципальной услуги «Выдача градостроительных планов земельных участков» как несоответствующего п. 2 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

Решением Арбитражного суда Свердловской области от 23.02.2015 по делу № А60-23724/2014 требования антимонопольного органа удовлетворены. Признан недействующим подп. 2 п. 1 постановления администрации от 31.12.2013 № 4424 «О внесении изменений в постановление администрации от 18.06.2012 № 2586 «Об утверждении Административного регламента предоставления муниципальной услуги «Выдача градостроительных планов земельных участков» как несоответствующий п. 2 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

Законность и обоснованность Решения Арбитражного суда Свердловской области от 23.02.2015 по делу № А60-23724/2014 проверил Арбитражный суд Уральского округа (Постановление от 16.04.2015 № Ф09-8659/14) и пришел к выводу, что выводы суда первой инстанции обоснованы, а отказ в предоставлении муниципальной услуги «Выдача градостроительных планов земельных участков» по спорным основаниям является неправомерным, не соответствует ГрК РФ.

Таким образом, нарушение Администрацией города Екатеринбурга п. 2 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции установлены судебными актами по делу № А60-23724/2014.

При принятии решения по делу о нарушении антимонопольного законодательства Комиссия согласно п. 5 ч. 1 ст. 49 Закона о защите конкуренции 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, в том числе вопрос о направлении материалов в правоохранительные органы, об обращении в суд, о направлении предложений и рекомендаций в государственные органы или органы местного самоуправления. При этом Комиссия учитывает следующие обстоятельства:

Согласно п. 3 ст. 23 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган уполномочен выдавать органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, их должностным лицам, обязательные для исполнения предписания:

а) об отмене или изменении актов, нарушающих антимонопольное законодательство;

б) о прекращении или об изменении соглашений, нарушающих антимонопольное законодательство;

в) о прекращении иных нарушений антимонопольного законодательства, в том числе о принятии мер по возврату имущества, иных объектов гражданских прав, переданных в качестве государственной или муниципальной преференции.

Судами первой и апелляционной инстанций установлено, что в соответствии с п. 1 ст. 7 Закона № 210-ФЗ 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 государственных и муниципальных услуг.

Согласно п. 17 ст. 46 ГрК РФ в случае, если физическое или юридическое лицо обращается в орган местного самоуправления с заявлением о выдаче ему градостроительного плана земельного участка, проведение процедур, предусмотренных частями 1-16 данной статьи, не требуется. 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.

Градостроительный кодекс Российской Федерации не содержит перечня документов, необходимых для представления при обращении за выдачей градостроительного плана, кроме документов, удостоверяющих (подтверждающих личность) полномочия обратившегося лица.

Основания для отказа в выдаче градостроительного плана и возможность продления срока оказания данной муниципальной услуги свыше 30 дней ГрК РФ не предусмотрены.

Подготовка и выдача ГПЗУ осуществляется по заявлению собственника, пользователя либо иного заинтересованного лица и является обязанностью уполномоченного органа, не обусловленной необходимостью обоснования целей истребования градостроительного плана и требованием о предоставлении заявителем каких-либо документов, за исключением тех, которые связаны с возможностью идентификации обратившегося лица.

В связи с наличием вступившего в силу судебного акта о признании недействующим подп. 2 п. 1 Постановления от 31.12.2013 № 4424 (дело № А60-23724/2014) предписание Администрации города Екатеринбурга не выдается.

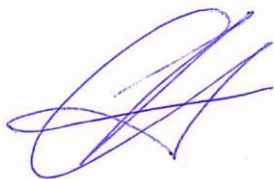
Руководствуясь ст. 23, ч. 1 ст. 39, ч. 1-4 ст. 41, ст. 48, ч. 1 ст. 49 Закона о защите конкуренции, Комиссия

Р Е Ш И Л А :

1. Признать факт нарушения Администрацией города Екатеринбурга п. 2 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, выразившегося в необоснованном препятствовании осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, осуществляющими инвестиции в форме капитальных вложений, путем принятия Постановления от 31.12.2013 № 4424, подп. 2 п. 1 которого обуславливает предоставление

муниципальной услуги по выдаче градостроительных планов земельных участков наличием документации по планировке территории и раскрытием предполагаемого объекта строительства.

Председатель Комиссии



С.Н. Волков

Члены Комиссии:



Л.В. Смирнягина



А.А. Бокша

Решение может быть обжаловано в течение трёх месяцев со дня его принятия.