

РЕШЕНИЕ

по жалобе № 25647/22 на акты и (или) действия (бездействие) органа власти при осуществлении в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, являющихся субъектами градостроительных отношений, мероприятий при реализации проекта по строительству объекта капитального строительства

Дата рассмотрения жалобы по существу 03.08.2022

г. Москва

Комиссия Московского областного УФАС России по рассмотрению жалоб на акты и (или) действия (бездействие) органа власти или иных организаций при осуществлении в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, являющихся субъектами градостроительных отношений, мероприятий при реализации проекта по строительству объекта капитального строительства (далее – Комиссия), в составе:

<...> – заместитель начальника отдела контроля органов власти Московского областного УФАС России;

<...> – заместитель начальника отдела антимонопольного контроля Московского областного УФАС России;

<...> – специалист 1 разряда отдела контроля органов власти Московского областного УФАС России,

рассмотрев жалобу Акционерного общества «Мособлгаз» (далее – Заявитель) на акты и (или) действия (бездействие) уполномоченного органа – Администрации городского округа Щелково Московской области (далее – Администрация) при осуществлении процедуры «Установление публичного сервитута», предусмотренной статьей 5.2 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – Государственная услуга), при участии посредством видеоконференцсвязи представителя Заявителя – <...> (доверенность от 20.04.2022 № 12-07/460); представителей Администрации – <...> (доверенность от 27.07.2022 № 1.1-32/93), <...> (доверенность от 30.12.2021 № 1.1-32/158), уведомленных в соответствии с требованиями части 11 статьи 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), после объявленных перерывов

УСТАНОВИЛА:

В соответствии с частью 1 статьи 5.2 Градостроительного кодекса Российской Федерации для целей указанного кодекса под проектом по строительству объекта капитального строительства понимается перечень мероприятий, осуществляемых застройщиком, техническим заказчиком, федеральными органами исполнительной власти, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и (или) иными организациями

в соответствии с положениями Градостроительного кодекса Российской Федерации, в целях строительства, реконструкции объекта капитального строительства, ввода такого объекта в эксплуатацию, а также государственной регистрации прав на него.

Порядок установления публичного сервитута определен Главой V.7 Земельного кодекса Российской Федерации.

Установив соответствие жалобы формальным требованиям статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, Московское областное УФАС России в установленном порядке направило Заявителю и Администрации уведомление о поступлении жалобы.

Согласно доводу жалобы Заявитель в лице филиала АО «Мособлгаз» «Восток» 20.05.2022 обратился в Администрацию за предоставлением Государственной услуги (ходатайство об установлении публичного сервитута в отношении части земельного участка с кадастровым номером 50:14:0040118:3829 в целях размещения планируемого к строительству объекта капитального строительства – газопровода среднего давления $P \leq 0,3$ Мпа (далее – Ходатайство) на основании договора № К3333-11/21-ТП/1 о подключении (технологическом присоединении) газоиспользующего оборудования и объектов капитального строительства к сети газораспределения от 10.11.2021, заключенного Заявителем с <...> (далее – Договор). 30.05.2022 Администрацией принято решение об отказе Заявителю в предоставлении Государственной услуги № Р001-9710921047-59381029 (далее – Отказ). Письмом от 30.06.2022 № 158Исх-8878/13 Администрация указала Заявителю на необходимость вместе с Ходатайством представить согласие собственника сооружения с кадастровым номером 50:14:0000000:145995, наименование «Газоснабжение 644 жилых строений в ДНП «Оболдино», на поле № 4» (газопровод среднего давления $P \leq 0,3$ Мпа, $Dy = 160$ мм), определенного источником газоснабжения. Заявитель с указанным требованием не согласен, поскольку в рассматриваемом случае предоставление Государственной услуги требуется с целью строительства нового объекта газового хозяйства (газопровод среднего давления $P \leq 0,3$ Мпа), а не реконструкции или сноса уже существующего линейного объекта, принадлежащего основному абоненту, следовательно, согласие основного абонента в соответствии с подпунктом 2 пункта 5 статьи 39.41 Земельного кодекса Российской Федерации не требуется.

Администрация с доводом не согласилась и пояснила следующее.

При рассмотрении заявления Заявителя на предоставление Государственной услуги Администрация руководствовалась административным регламентом предоставления государственной услуги «Установление публичного сервитута в порядке главы V.7 Земельного кодекса Российской Федерации», утвержденным распоряжением Министерства имущественных отношений Московской области от 12.12.2020 № 15ВР-1506 (далее – Административный регламент).

Отказ Заявителю в предоставлении Государственной услуги правомерен и основан на требованиях подпунктов 13.2.5 и 13.2.7 пункта 13.2 Административного регламента, а также пункта 3 статьи 39.41 Земельного кодекса Российской Федерации. А именно:

- к представленному Заявителем Ходатайстве не приложено соглашение на размещение газопровода среднего давления с собственником сети газоснабжения с кадастровым номером 50:14:0000000:145995 (к которой будет осуществляться технологическое присоединение);

- отсутствуют документы, подтверждающие возможность осуществления технологического присоединения к сети газоснабжения;

- отсутствуют доказательства, подтверждающие кратчайшее расстояние от начальной до конечной точки трассы проектируемого газопровода, а также доказательства того, что данный вариант прохождения трассы является единственным возможным и оптимальным и при данных обстоятельствах будет обеспечена безопасность населения, существующих зданий, сооружений, расположенных в непосредственной близости от размещаемой трассы проектируемого газопровода. Согласно позиции Администрации для оценки указанных обстоятельств требуются специальные познания в области строительства с учетом особенностей, связанных со строительством опасных производственных объектов, которыми представитель Заявителя не обладает. Обоснования и расчеты должны быть подтверждены официальными документами, подготовленными соответствующей проектной организацией, имеющей допуск к подготовке подобных расчетов, обоснований и заключений;

- отсутствуют сведения о соблюдении Заявителем правил, установленных пунктом 48 постановления Правительства Российской Федерации от 13.09.2021 № 1547 «Об утверждении правил подключения (технологического присоединения) газоиспользующего оборудования и объектов капитального строительства к сетям газораспределения» (далее – Правила). Заявителем не приведена информация о наличии пропускной способности сети газоснабжения с кадастровым номером 50:14:0000000:145995 и о направлении соответствующего запроса в целях подключения к его сети газоснабжения.

Указанные обстоятельства, по мнению Администрации, свидетельствуют о том, что информация, представленная Заявителем в обоснование установления публичного сервитута, не соответствует информации, полученной в результате межведомственного информационного взаимодействия. На основании пункта 13.2.5 Административного регламента Заявителю 30.05.2022 направлен Отказ.

В отношении довода жалобы Комиссия установила следующее.

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган рассматривает жалобы на акты и (или) действия (бездействие) федерального органа исполнительной власти, органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органа местного

самоуправления либо иных осуществляющих функции указанных органов органа или организации, организации, участвующей в предоставлении государственных или муниципальных услуг, должностных лиц указанных органов или организаций при осуществлении в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, являющихся субъектами градостроительных отношений, мероприятий при реализации проекта по строительству объекта капитального строительства, предусмотренных статьей 5.2 Градостроительного кодекса Российской Федерации (за исключением мероприятий, осуществляемых государственным органом, уполномоченным на осуществление государственной регистрации прав на имущество в соответствии с законодательством Российской Федерации), в части:

1) нарушения установленных сроков осуществления мероприятий по реализации проекта по строительству;

2) предъявления требования осуществить мероприятия при реализации проекта по строительству, не предусмотренные статьей 5.2 Градостроительного кодекса Российской Федерации, и (или) получить документы, сведения, материалы, согласования, не включенные в утвержденный Правительством Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности исчерпывающий перечень документов, сведений, материалов, согласований, необходимых для выполнения мероприятий при реализации проекта по строительству;

3) незаконного отказа в приеме документов, заявлений;

4) предъявления к лицу, подавшему жалобу, документам и информации требований, не установленных федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, в случае осуществления мероприятий по реализации проекта по строительству объекта капитального строительства, предусмотренных статьей 5.2 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 1 статьи 2 Земельного кодекса Российской Федерации земельное законодательство в соответствии с Конституцией Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Земельное законодательство состоит из Земельного кодекса Российской Федерации, федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов Российской Федерации. Нормы земельного права, содержащиеся в других федеральных законах, законах субъектов Российской Федерации, должны соответствовать Земельному кодексу Российской Федерации.

Пунктом 3 статьи 23 Земельного кодекса Российской Федерации определено, что публичный сервитут устанавливается в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации. К правоотношениям, возникающим в связи с установлением, осуществлением и прекращением

действия публичного сервитута, положения Гражданского кодекса Российской Федерации о сервитуте и положения главы V.3 Земельного кодекса Российской Федерации не применяются.

В соответствии подпунктом 8 пункта 4 статьи 23 Земельного кодекса Российской Федерации публичный сервитут может устанавливаться для использования земельного участка в целях, предусмотренных статьей 39.37 Земельного кодекса Российской Федерации.

В силу пункта 18 статьи 23 Земельного кодекса Российской Федерации порядок установления публичного сервитута в отношении земельных участков и (или) земель для их использования в целях, предусмотренных статьей 39.37 Земельного кодекса Российской Федерации, срок публичного сервитута, условия его осуществления и порядок определения платы за такой сервитут устанавливаются главой V.7 Земельного кодекса Российской Федерации.

Согласно пункту 1 статьи 39.37 Земельного кодекса Российской Федерации в порядке, предусмотренном Главой V.7 Земельного кодекса Российской Федерации, публичный сервитут устанавливается для использования земельных участков и (или) земель для размещения объектов электросетевого хозяйства, тепловых сетей, водопроводных сетей, сетей водоотведения, линий и сооружений связи, линейных объектов системы газоснабжения, нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, их неотъемлемых технологических частей, если указанные объекты являются объектами федерального, регионального или местного значения, либо необходимы для организации электро-, газо-, тепло-, водоснабжения населения и водоотведения, подключения (технологического присоединения) к сетям инженерно-технического обеспечения, либо переносятся в связи с изъятием земельных участков, на которых они ранее располагались, для государственных или муниципальных нужд.

Согласно пункту 4 статьи 39.39 Земельного кодекса Российской Федерации установление публичного сервитута осуществляется независимо от формы собственности на земельный участок.

Требования к форме и порядку подачи ходатайства об установлении публичного сервитута установлены статьей 39.41 Земельного кодекса Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 1 статьи 39.44 Земельного кодекса Российской Федерации в установлении публичного сервитута должно быть отказано, если:

1) в ходатайстве об установлении публичного сервитута отсутствуют сведения, предусмотренные статьей 39.41 Земельного кодекса Российской Федерации, или содержащееся в ходатайстве об установлении публичного сервитута обоснование необходимости установления публичного сервитута не соответствует требованиям, установленным в соответствии с пунктами 2 и 3 статьи 39.41 Земельного кодекса Российской Федерации;

2) не соблюдены условия установления публичного сервитута,

предусмотренные статьями 23 и 39.39 Земельного кодекса Российской Федерации;

3) осуществление деятельности, для обеспечения которой испрашивается публичный сервитут, запрещено в соответствии с требованиями федеральных законов, технических регламентов и (или) иных нормативных правовых актов на определенных землях, территориях, в определенных зонах, в границах которых предлагается установить публичный сервитут;

4) осуществление деятельности, для обеспечения которой испрашивается публичный сервитут, а также вызванные указанной деятельностью ограничения прав на землю повлекут невозможность использования или существенное затруднение в использовании земельного участка и (или) расположенного на нем объекта недвижимого имущества в соответствии с их разрешенным использованием в течение более чем трех месяцев в отношении земельных участков, предназначенных для жилищного строительства (в том числе индивидуального жилищного строительства), ведения личного подсобного хозяйства, гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд, или одного года в отношении иных земельных участков. Положения настоящего подпункта не применяются в отношении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленных гражданам или юридическим лицам;

5) осуществление деятельности, для обеспечения которой подано ходатайство об установлении публичного сервитута, повлечет необходимость реконструкции (переноса), сноса линейного объекта или иного сооружения, размещенных на земельном участке и (или) землях, указанных в ходатайстве, и не предоставлено соглашение в письменной форме между заявителем и собственником данных линейного объекта, сооружения об условиях таких реконструкции (переноса), сноса;

6) границы публичного сервитута не соответствуют предусмотренной документацией по планировке территории зоне размещения инженерного сооружения, автомобильной дороги, железнодорожных путей в случае подачи ходатайства об установлении публичного сервитута в целях, предусмотренных подпунктами 1, 3 и 4 статьи 39.37 Земельного кодекса Российской Федерации;

7) установление публичного сервитута в границах, указанных в ходатайстве, препятствует размещению иных объектов, предусмотренных утвержденным проектом планировки территории;

8) публичный сервитут испрашивается в целях реконструкции инженерного сооружения, которое предполагалось перенести в связи с изъятием земельного участка для государственных или муниципальных нужд, и принято решение об отказе в удовлетворении ходатайства об изъятии такого земельного участка для государственных или муниципальных нужд.

Указанный в пункте 1 статьи 39.44 Земельного кодекса Российской Федерации

Федерации перечень оснований для отказа в установлении публичного сервитута является закрытым, что также подтверждается Определением Верховного Суда Российской Федерации от 04.05.2021 № 304-ЭС21-4918 по делу № А70-2910/2020.

Согласно требованиям пункта 2 статьи 39.44 Земельного кодекса Российской Федерации в решении об отказе в установлении публичного сервитута должны быть приведены все основания для такого отказа. Копия решения об отказе в установлении публичного сервитута направляется органом, уполномоченным на установление публичного сервитута, заявителю в срок не более пяти рабочих дней со дня принятия этого решения.

Комиссией осмотрена копия заявления Заявителя на предоставление Государственной услуги, направленное Администрации 20.05.2022 за № Р001-9710921047-59381029 и содержащее следующие документы:

- Ходатайство;
- схема границ публичного сервитута в границах земельного участка с кадастровым номером 50:14:0040118:3829;
- обоснование установления публичного сервитута для размещения линейного объекта (приложение № 1 к Ходатайству);
- копия Договора с приложением технических условий № К3333-80/7 на подключение (технологическое присоединение) газоиспользующего оборудования и объектов капитального строительства к сетям газораспределения;
- копии доверенностей от 14.12.2021 № 12-07/1642, от 10.01.2022 № 1, от 12.12.2021 № 12-07/1639.

Форма решения об отказе в предоставлении Государственной услуги определена в приложении № 2 к Административному регламенту и предусматривает указание в таком отказе следующей информации:

- номер пункта Административного регламента, являющегося основанием отказа в предоставлении Государственной услуги (столбец № 1);
- наименование основания для отказа в соответствии с Административным регламентом (столбец № 2);
- разъяснение причин отказа в предоставлении Государственной услуги (столбец № 3).

Согласно утвержденной форме уполномоченный орган в случае отказа в предоставлении Государственной услуги на основании, предусмотренном пунктом 13.2.5 Административного регламента (несоответствие информации, которая содержится в документах, представленных заявителем, данным, полученным в результате межведомственного информационного взаимодействия), должен в столбце № 3 (разъяснение причин отказа в предоставлении Государственной услуги) указать, какая из представленной информации не соответствует информации по данным межведомственного информационного взаимодействия.

Также утвержденной формой предусмотрен раздел для дополнительной информации, в котором уполномоченным органом указывается информация,

необходимая для устранения причин отказа в предоставлении Государственной услуги, а также иная дополнительная информация при наличии.

Комиссией осмотрена копия Отказа, в котором Администрацией указано следующее:

- наименование основания для Отказа: несоответствие информации, которая содержится в документах, представленных Заявителем, данным, полученным в результате межведомственного информационного взаимодействия;

- разъяснение причин Отказа: «В Обосновании, являющемся приложением 1 к ходатайству об установлении публичного сервитута для размещения газопровода среднего давления $P \leq 0,3$ Мпа на часть земельного участка с кадастровым номером 50:14:0040118:3829, по адресу: Московская область, г. Щелково, Российская Федерация, городской округ Щелково, площадью 101 кв. м, указано, что филиалом АО «Мособлгаз» «Восток» осуществляются мероприятия по газификации жилого дома, в рамках заключенного договора, и технических условий. Источником газоснабжения определен газопровод среднего давления $P \leq 0,3$ МПа, $Dy = 160$ мм, проложенный на земельном участке с кадастровым номером 50:14:0040118:3829, принадлежащем на праве собственности физическому лицу. Проектируемый, а в дальнейшем построенный объект газового хозяйства («Газопровод среднего давления $P \leq 0,3$ Мпа»), в соответствии с Правилами будет учитываться на балансе АО «Мособлгаз» на праве собственности или ином законном основании. Согласно сведениям Единого государственного реестра недвижимости в границах земельного участка с кадастровым номером 50:14:0040118:3829 расположен объект недвижимости с кадастровым номером 50:14:0000000:145995, Наименование «Газоснабжение 644 жилых строений в ДНП «Оболдино-1», на поле № 4», протяженностью 10041 м, принадлежащее на праве собственности ТСН «Магнит»;

- дополнительно информируем: «Администрация городского округа Щелково рекомендует обратиться за согласованием размещения газопровода среднего давления $P \leq 0,3$ Мпа к собственнику сети газоснабжения. В случае получения согласования или наличия документов, подтверждающих возможность осуществления технологического присоединения к сети газоснабжения, находящейся в собственности третьих лиц, повторно обратиться в Администрацию городского округа Щелково за предоставлением государственной услуги «Установление публичного сервитута в порядке Главы V.7 Земельного кодекса Российской Федерации».

Администрацией в Отказе не приведены основания для отказа в предоставлении Государственной услуги, указанные в пункте 1 статьи 39.44 Земельного кодекса Российской Федерации. Иные, не указанные в Отказе и приведенные в письме Администрации от 30.06.2022 № 158Исх-8878/13, письменных пояснениях от 21.07.2022

№ 158Исх-10108/13 и от 28.07.2022 № б/н основания не указывают на исполнение пункта 2 статьи 39.44 Земельного кодекса Российской Федерации, а также не могут быть рассмотрены Комиссией, так как не поименованы в Отказе.

В нарушение пункта 1 статьи 2 и пункта 1 статьи 39.44 Земельного кодекса Российской Федерации в качестве основания Отказа Администрацией указана причина («несоответствие информации, которая содержится в документах, представленных заявителем, данным, полученным в результате межведомственного информационного взаимодействия»), не предусмотренная закрытым перечнем, который установлен пунктом 1 статьи 39.44 Земельного кодекса Российской Федерации.

Раздел «Разъяснение причин отказа в предоставлении государственной услуги» (столбец № 3) Отказа содержит исключительно выдержку из обоснования, представленного самим Заявителем в составе Ходатайства, и не содержит указание на то, какая из представленной Заявителем информации не соответствует информации, полученной Администрацией по данным межведомственного информационного взаимодействия.

Указанные Администрацией в Отказе рекомендации обратиться Заявителю за согласованием размещения газопровода среднего давления $P \leq 0,3$ Мпа к собственнику сети газоснабжения не основаны на нормах Главы V.7 Земельного кодекса Российской Федерации. Требования Главы V.7 Земельного кодекса Российской Федерации, на основании которых Заявителю в составе Ходатайства надлежало представить соглашение с собственником объекта, расположенного на земельном участке, в отношении которого Заявителем подано Ходатайство, в Отказе отсутствуют, в рамках рассмотрения настоящей жалобы Администрацией не приведены, Комиссией не установлены.

Ссылка Администрации на пункт 48 Правил не может быть признана Комиссией состоятельной, поскольку Правила определяют порядок подключения (технологического присоединения) газоиспользующего оборудования, проектируемых, строящихся, реконструируемых или построенных, но не подключенных к сетям газораспределения объектов капитального строительства, в том числе сети газораспределения к другим сетям газораспределения, а не порядок установления публичного сервитута в отношении земельного участка.

Из указанной Администрацией в Отказе альтернативы: «В случае получения согласования или наличия документов, подтверждающих возможность осуществления технологического присоединения к сети газоснабжения, находящейся в собственности третьих лиц...», не представляется возможным установить, какие именно документы, помимо согласия основного абонента – собственника сети газоснабжения, и на основании каких требований Главы V.7 Земельного кодекса Российской Федерации, могут быть (либо должны быть) представлены Администрации для получения Государственной услуги.

Указанные обстоятельства свидетельствуют о том, что Администрацией предъявляются к Заявителю, являющемуся субъектом градостроительных отношений, документам и информации, требования, не установленные действующим законодательством, при осуществлении мероприятия по реализации проекта по строительству объекта капитального строительства, предусмотренного статьей 5.2 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

На основании изложенного и руководствуясь статьей 18.1 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу АО «Мособлгаз» обоснованной.
2. Выдать Администрации городского округа Щелково Московской области обязательное для исполнения предписание.
3. Передать материалы дела должностному лицу Московского областного УФАС России для принятия решения о наличии (отсутствии) признаков административного правонарушения в действиях Администрации городского округа Щелково Московской области, предусмотренного статьей 14.9.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Члены Комиссии:

<...>

<...>

<...>

Примечание: согласно части 23 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции решение или предписание комиссии антимонопольного органа может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев со дня принятия решения или выдачи предписания.