

РЕШЕНИЕ

по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 02-11/28-13

г. Йошкар-Ола

Резолютивная часть оглашена 30 января 2014 года

Текст решения в полном объеме изготовлен 04 февраля 2014 года

Комиссия Марийского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

– заместитель руководителя – начальник отдела, председатель Комиссии;

Члены Комиссии:

. – ведущий специалист-эксперт отдела контроля закупок и антимонопольного контроля органов власти;

. - специалист-эксперт отдела аналитической работы и контроля хозяйствующих субъектов, рассмотрев дело о нарушении антимонопольного законодательства, возбужденного по признакам нарушения Администрацией муниципального образования «Туршинское сельское поселение» Медведевского района Республики Марий Эл пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции в части установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или хозяйствующим субъектам в Административном регламенте по предоставлению муниципальной услуги «Выдача градостроительных планов земельных участков», утвержденном постановлением Администрации муниципального образования «Туршинское сельское поселение» от 26.09.2013 №61, в присутствии главы администрации «Туршинское сельское поселение» -, приказ от 12.10.2012 №124-II,

УСТАНОВИЛА:

Постановлением Администрации муниципального образования «Туршинское сельское поселение» от 26.09.2013 №61 утвержден Административный регламент по предоставлению муниципальной услуги «Выдача градостроительных планов земельных участков» (далее – Административный регламент).

Пунктом 2.5.2 указанного Административного регламента установлен исчерпывающий перечень документов, необходимых для предоставления муниципальной услуги:

1) заверенная копия кадастрового паспорта земельного участка;

2) заверенные копии технических паспортов на объекты капитального строительства, расположенные на земельном участке;

- 3) заверенные копии технических условий подключения объекта капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения;
- 4) выписка из единого государственного реестра объектов культурного наследия (при наличии таковых на земельном участке) с указанием исторического назначения объектов, их фактического использования, а также наличие археологической зоны;
- 5) материалы действующей (актуализированной) топографической съемки в масштабе 1:500 земельного участка на бумажном и электронном носителях;
- 6) схема размещения земельного участка на кадастровой карте территории;
- 7) каталог координат земельного участка;
- 8) заверенные копии свидетельств о государственной регистрации прав на объекты капитального строительства, других актов о правах на объекты капитального строительства, возникших до введения в действие Федерального закона от 21.07.1997 №122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»;
- 9) заверенная копия правоустанавливающего документа на земельный участок;
- 10) заверенные копии учредительных документов (для юридических лиц);
- 11) копия паспорта (для физических лиц);

Документы, указанные в подпунктах 1, 4, 8 и 9 необходимые для выдачи ГПЗУ, не могут быть затребованы у заявителя, обратившегося с заявлением о выдаче ГПЗУ, при этом заявитель вправе их представить вместе с заявлением.

Пунктом 2.3 Административного регламента предусмотрен исчерпывающий перечень оснований для отказа в предоставлении муниципальной услуги, в том числе, отсутствие документов, предусмотренных п. 2.5.2.

Поскольку выдача органом местного самоуправления градостроительного паспорта земельного участка является муниципальной услугой, под которой согласно [пункту 2 статьи 2](#) Федерального закона от 27.07.2010 № 210 "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" понимается деятельность по реализации функций органа местного самоуправления, осуществляемая по запросам заявителей в пределах полномочий этого органа, на возникшие правоотношения распространяются положения указанного Федерального [закона](#).

В силу пункта 2 статьи 2 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг", муниципальная услуга, предоставляемая органом местного самоуправления (далее - муниципальная услуга), - деятельность по реализации функций органа местного самоуправления (далее - орган, предоставляющий муниципальные услуги), которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения, установленных в соответствии с Федеральным [законом](#) от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления

в Российской Федерации" и уставами муниципальных образований.

Пунктом 9 статьи 2 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" дано понятие межведомственного информационного взаимодействия, которое представляет собой осуществляемое в целях предоставления государственных и муниципальных услуг взаимодействие по вопросам обмена документами и информацией, в том числе в электронной форме, между органами, предоставляющими государственные услуги, органами, предоставляющими муниципальные услуги, подведомственными государственным органам или органам местного самоуправления организациями, участвующими в предоставлении предусмотренных [частью 1 статьи 1](#) настоящего Федерального закона государственных или муниципальных услуг, иными государственными органами, органами местного самоуправления, органами государственных внебюджетных фондов, многофункциональными центрами.

Организация межведомственного взаимодействия способствует определению процессуальных основ предоставления государственных и муниципальных услуг.

Основной формой межведомственного взаимодействия выступает межведомственный запрос. Данный документ соответствует общим требованиям, установленным действующим законодательством для аналогичных форм документов.

Запрос представляет собой документальное требование о предоставлении необходимой для оказания государственных и муниципальных услуг информации, сведений и документов.

Расширение сферы взаимодействия органов власти и местного самоуправления, а также подведомственных им организаций и т.п. способствует повышению уровня обеспечения и защиты прав и интересов граждан в части предоставления государственных и муниципальных услуг, одновременно требуя от государства жесткого и эффективного контроля за деятельностью указанных субъектов в целях предотвращения необоснованных отказов в предоставлении соответствующих услуг.

Федеральный закон от 27.07.2010 № 210 "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" устанавливает, что нормативное правовое регулирование отношений, возникающих в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг, осуществляется в соответствии с указанным Федеральным [законом](#), другими федеральными законами, принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами ([статья 3](#)).

Согласно пункту 1 статьи 7 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг", органы, предоставляющие государственные услуги, и 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.

Отношения, связанные с получением градостроительного плана земельного участка регулируются Градостроительным кодексом Российской Федерации.

Статьей 44 Градостроительного кодекса Российской Федерации установлено, что подготовка градостроительных планов земельных участков осуществляется применительно к застроенным или предназначенным для строительства, реконструкции объектов капитального строительства (за исключением линейных объектов) земельным участкам. Подготовка градостроительного плана земельного участка осуществляется в составе проекта межевания территории или в виде отдельного документа ([части 1, 2 данной статьи](#)).

Согласно положениям [части 6 статьи 43](#) Градостроительного кодекса Российской Федерации следует, что подготовка градостроительных планов земельных участков, подлежащих застройке, должна осуществляться в составе проектов межевания территорий, такая же возможность предусмотрена и в отношении застроенных земельных участков.

В соответствии со [статьями 43 - 46, 48, 50 - 53](#) Градостроительного кодекса Российской Федерации градостроительный план является документом, обязательным к наличию и соблюдению при осуществлении строительства и эксплуатации земельного участка.

В соответствии с [частью 17 статьи 46](#) (об особенностях подготовки документации по планировке территории, разрабатываемой на основании решения органа местного самоуправления поселения или органа местного самоуправления городского округа) названного [Кодекса](#) 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, указанные положения Градостроительного [кодекса](#) Российской Федерации предусматривают право физических или юридических лиц получить от органа местного самоуправления градостроительный план, которому корреспондирует обязанность органов местного самоуправления по подготовке, утверждению и выдаче градостроительного плана

Кроме того, названные нормы Градостроительного [кодекса](#) Российской Федерации, регулирующие отношения, возникшие между заявителем и органом

местного самоуправления, не предусматривают обязанность гражданина обосновать цель истребования градостроительного плана, предоставить иные документы, кроме тех, которые связаны с возможностью идентификации обратившегося лица. ([Определение](#) Верховного Суда РФ от 27.03.2013 N 6-КГ12-11).

Следовательно, действующее законодательство конкретизирует обязанности уполномоченных субъектов самостоятельно получать необходимые для предоставления государственных и муниципальных услуг документы и сведения из источников, имеющих государственную или муниципальную принадлежность. Таким образом, обязанность заявителя в части предоставления государственных и муниципальных услуг сводится лишь к предоставлению тех сведений, которыми не располагают органы государственной власти и местного самоуправления, а также подведомственные им организации.

Согласно части 1 статьи 9 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг", перечень услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственных и муниципальных услуг и предоставляются организациями, участвующими в предоставлении предусмотренных [частью 1 статьи 1](#) настоящего Федерального закона государственных и муниципальных услуг, утверждается:

- 1) [постановлением](#) Правительства Российской Федерации - в отношении услуг, оказываемых в целях предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг;
- 2) нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации - в отношении услуг, оказываемых в целях предоставления исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации государственных услуг;
- 3) нормативным правовым актом представительного органа местного самоуправления - в отношении услуг, оказываемых в целях предоставления органами местного самоуправления муниципальных услуг.

В силу части 5 статьи 9 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" при предоставлении государственных и муниципальных услуг запрещается требовать от заявителя обращения за оказанием услуг, не включенных в перечни услуг, указанные в [части 1](#) настоящей статьи, а также предоставления документов, выдаваемых по результатам оказания таких услуг.

Нормы Градостроительного [кодекса](#) Российской Федерации не содержат 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).

Поскольку обязанность органов местного самоуправления по выдаче градостроительного плана и право лиц на его получение установлены законом - Градостроительным [кодексом](#) Российской Федерации, то основания для неисполнения установленной этим законом обязанности должны быть установлены равнозначным законом и не могут быть установлены нормативным актом органа местного самоуправления, поскольку это приводит к необоснованному

ограничению прав, предусмотренных законом.

Согласно письму Госстроя от 17 декабря 2012 года № 3427-ВК/11/ГС «О предоставлении государственной услуги по выдаче градостроительного плана» градостроительный план земельного участка в виде отдельного документа может выдаваться на основании заявления физического или юридического лица. С таким заявлением может обратиться как застройщик (лицо, обладающее земельным участком, предназначенным для строительства, на праве собственности или аренды, ином вещном праве), так и любое другое лицо.

Для выдачи градостроительного плана земельного участка органу местного самоуправления не нужно выполнять комплекс организационно-правовых действий, обязательных при подготовке и утверждении проектов планировки территории, проектов планировки территории с проектами межевания в их составе. Согласно действующему законодательству органу местного самоуправления не предоставлены полномочия требовать от заявителя предоставления наряду с заявлением каких-либо иных документов, за исключением документов, подтверждающих статус физического лица (паспорт <...> или юридического лица (свидетельство о государственной регистрации, о постановке на налоговый учет). Полномочия органов местного самоуправления в области нормативно-правового регулирования планировки территорий охватываются только установлением порядка подготовки документации по планировке территории, разрабатываемой на основании решений органов местного самоуправления ([часть 20 статьи 45](#) Кодекса). Порядок подготовки документации по планировке предполагает лишь организационную регламентацию действий муниципальных органов, уточняющую применительно к условиям конкретного муниципального образования процедуру подготовки, изложенную в [статье 46](#) Кодекса.

Между тем, Административный регламент администрации муниципального образования «Туршинское сельское поселение» содержит перечень не предусмотренных законом документов и положение, согласно которому непредставление требуемых регламентом документов является основанием для отказа в выдаче градостроительного плана земельного участка.

Вместе с тем, получение ряда документов, установленных регламентом, в частности топографическую съемку, можно получить исключительно на платной основе у третьих лиц.

Из указанного следует, что администрация муниципального образования «Туршинское сельское поселение» самостоятельно определила перечень документов в административном регламенте, который по ее мнению необходим для получения градостроительного плана земельного участка, чем создала препятствие в получении бесплатной муниципальной услуги, а также создала необходимость получать и оплачивать дополнительные услуги.

Таким образом, органом местного самоуправления нарушаются положения [пункта 1 части 1 статьи 7](#) названного Федерального закона, запрещающие органам, предоставляющим муниципальные услуги, 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.

Указанная правовая позиция соответствует сложившейся судебной практике суда округа (Постановление ФАС Поволжского округа от 18.12.2012 по делу N А57-10938/2012, [постановление](#) Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 06.11.2012 по делу N А32-278/2012, Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 11.04.2013 по делу N А53-24542/2012).

В решении Верховного Суда Российской Федерации от 14.05.2012 по делу №АКПИ 12-290 сделан вывод о том, что подготовка и выдача градостроительного плана земельного участка 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.

Неправомерное требование органа местного самоуправления, обязывающее заявителя при получении муниципальной услуги предварительно получить услугу, не включенную в перечень услуг, необходимых и обязательных для предоставления государственных и муниципальных услуг, утвержденный соответствующим нормативным актом, так же является нарушением пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции в части установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или хозяйствующим субъектам.

Согласно пункту 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции органам местного самоуправления, запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия), в частности запрещается необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам;

Таким образом, из изложенного следует, что в действиях Администрации муниципального образования «Туршинское сельское поселение» имеется нарушение пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции в части установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или хозяйствующим субъектам.

Кроме того имеются основания для выдачи предписания, направленного на исключение требований о предоставлении документов, не предусмотренных законом для получения муниципальной услуги.

Руководствуясь частью 1 статьи 49 Закона о защите конкуренции, Административным регламентом Федеральной антимонопольной службы, утвержденного Приказом ФАС России от 25 мая 2012 № 339 "Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации",

РЕШИЛА:

1. Признать в действиях администрации муниципального образования «Туршинское сельское поселение» Медведевского района Республики Марий Эл нарушение пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции в части установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или хозяйствующим субъектам в Административном регламенте по предоставлению муниципальной услуги «Выдача градостроительных планов земельных участков», утвержденном постановлением Администрации муниципального образования «Туршинское сельское поселение» от 26.09.2013 №61.
2. Выдать предписание об устранении нарушений антимонопольного законодательства путем исключения из административного регламента требований о предоставлении документов, не предусмотренных законом.
3. Передать материалы дела соответствующему должностному лицу для возбуждения административного производства.

Председатель Комиссии

Члены Комиссии

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия в арбитражный суд.

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность.