

Заявитель:

Прокуратура Первомайского
Тамбовской области

393700, р.п. Первомайский,
ул. Советская, д. 209

Ответчик:

Администрация Первомайского района
Тамбовской области

393700, р.п. Первомайский,
пл. Ленина, д. 11

Заинтересованное лицо:

<...>

РЕШЕНИЕ

по делу № А2-17/15 о нарушении антимонопольного законодательства

г. Тамбов

Резолютивная часть решения оглашена «23» сентября 2015 года.

В полном объеме решение изготовлено «7» октября 2015 года.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Тамбовской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

председатель: Колодина Н.Н. - врио руководителя управления;

члены:

Иванов В.В. - заместитель начальника отдела контроля закупок и антимонопольного контроля органов власти;

Пономарёва И.А. - ведущий специалист - эксперт отдела контроля закупок и антимонопольного контроля органов власти,

рассмотрев дело от 27.07.2015 № А2-17/15 по признакам нарушения администрацией Первомайского района Тамбовской области части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции),

У С Т А Н О В И Л А:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Тамбовской области (далее - Тамбовское УФАС России) поступили материалы проверки прокуратуры Первомайского района Тамбовской области (исх. № 9ж-2014, вх. от 25.06.2015 № 6576) по обращению <...> о ненадлежащих действиях администрации Первомайского района Тамбовской области.

В ходе проверки представленных документов Тамбовское УФАС России установило, что администрация Первомайского района неправомерно отказала <...> в предоставлении муниципальной услуги (предоставление в аренду земельного участка примерной площадью 500 м², расположенного возле администрации Первомайского района, под строительство административного здания), а также не рассмотрела её повторное обращение в установленные законом сроки и порядке.

По данному факту Тамбовское УФАС России возбудило дело в отношении администрации Первомайского района Тамбовской области по признакам нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

На рассмотрении 23 сентября 2015 года присутствовали:

представитель администрации Первомайского района Тамбовской области - заместитель председателя комитета по управлению имуществом и землеустройству Первомайского района <...>, действующая на основании доверенности;

<...>

Представители прокуратуры Первомайского района на рассмотрение дела не явились, прокуратура уведомлена надлежащим образом.

<...> на рассмотрении дела сообщила, что в сентябре 2014 года дважды обращалась в администрацию Первомайского района о предоставлении в

аренду земельного участка примерной площадью 500 м², расположенного между забором здания администрации Первомайского района по адресу: п. Первомайский, площадь Ленина, д. № 11 и торговым зданием по адресу: п. Первомайский, ул. Дружбы, д. 1-а, под строительство административного здания. Однако, на первое обращение администрацией Первомайского района был дан неправомерный отказ, а второе обращение вовсе не было рассмотрено и до настоящего времени оставлено без ответа. <...> считает, что данными действиями администрация Первомайского района нарушила её права и законные интересы.

Представитель администрации Первомайского района на рассмотрении дела сообщил, что сформировать земельный участок с разрешенным использованием под административное здание было невозможно. Согласно пункту 2 статьи 7 ЗК РФ правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территории. Более того, <...> не было заявлено назначение административного здания, что также затруднило принятия решения по заявлению от 18.09.2014.

На повторное заявление <...> от 24.09.2014 действительно не был дан ответ, поскольку председатель комитета по управлению имуществом и землеустройству района <...> посчитал, что письмо <...> от 24.09.2014 дублировало её же письмо от 23.09.2014.

Комиссия Тамбовского УФАС России в ходе рассмотрения настоящего дела установила следующее.

18 сентября 2014 года <...> обратилась в администрацию Первомайского района Тамбовской области с заявлением о предоставлении земельного участка примерной площадью 500 м², расположенного между забором здания администрации Первомайского района по адресу: п. Первомайский, площадь Ленина, д. № 11 и торговым зданием по адресу: п. Первомайский, ул. Дружбы, д. 1-а, под строительство административного здания.

23 сентября 2014 года председателем комитета по управлению имуществом и землеустройству Первомайского района был дан ответ, в котором указано следующее: *«Комитет по управлению имуществом и землеустройству района доводит до Вашего сведения, что сформированного земельного участка, расположенного между зданием администрации Первомайского района Тамбовской области, расположенным по адресу: Тамбовская область, Первомайский район, р.п. Первомайский, пл. Ленина, д. 11, и торговым зданием, расположенным по адресу: Тамбовская область, Первомайский район, р.п. Первомайский, ул. Дружбы, д. 1а, нет».*

После данного ответа, 24 сентября 2014 года <...> снова обратилась в администрацию Первомайского района с письменным обращением, в котором указала следующее: *«18.09.2014 года мною было подано заявление о предоставлении мне в аренду для строительства административного здания земельного участка, расположенного в п. Первомайский (между забором администрации Первомайского р-на, адрес: Тамбовская область, Первомайский район, р.п. Первомайский, пл. Ленина, д. 11 и торговым зданием, имеющим адрес:*

Тамбовская область, Первомайский район, р.п. Первомайский, ул. дружбы, д. 1а). Мне было отказано в предоставлении в аренду вышеуказанного участка в связи с тем, что участок не сформирован и не состоит на государственном кадастровом учете.

Однако, на территории муниципального образования действует административный регламент предоставления муниципальной услуги «Предоставление гражданам и юридическим лицам земельных участков из земель, государственная собственность на которые не разграничена, для целей связанных со строительством», утвержденный постановлением администрации района от 22.06.2012 № 828 (далее – Регламент). В соответствии с пунктом 3.2 Регламента административные процедуры по предоставлению муниципальной услуги включают в себя, в том числе, и формирование участка. Более того пункт 1 статьи 30 Земельного кодекса Российской Федерации обязывает к формированию земельного участка:

«1. Предоставление земельных участков для строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется с проведением работ по их формированию:

- 1) без предварительного согласования мест размещения объектов;*
- 2) с предварительным согласованием мест размещения объектов.».*

Пункт 3.2 Регламента также предусматривает «проведение торгов (в случае предоставления земельного участка под строительство без предварительного согласования земельного участка)».

Прошу Вас разобраться в неправомерном отказе от предоставления муниципальной услуги и ответ с указанием конкретных действий, требуемых от меня, как от заявителя для получения муниципальной услуги, в письменной форме направить в мой адрес...».

Согласно почтовому уведомлению о вручении, а также копии выписки из журнала регистрации входящей корреспонденции администрации Первомайского района данное обращение было вручено 02.10.2014, а затем зарегистрировано под № 02-16/977 от 02.10.2014.

Однако, письменного ответа на повторное обращение <...> от 02.10.2014 года администрация Первомайского района в положенные сроки не дала, что подтверждается копией выписки журнала исходящей корреспонденции администрации района. Действия по предоставлению испрашиваемого <...> земельного участка администрация Первомайского района также не осуществляла.

Установлено, что после возбуждения настоящего дела администрация Первомайского района письменно разъяснила <...> (исх. 31.07.2015 № 01-01-36/2525), что вышеуказанный земельный участок предоставлен в аренду <...> для размещения 1-2 квартирных жилых домов с участками. Договор аренды земельного участка зарегистрирован в управлении Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Тамбовской области, оснований для расторжения договора аренды с <...> у администрации нет.

Таким образом, администрации Первомайского района дала разъясняющий ответ на обращение <...> от 24.09.2014 года спустя 10 месяцев, причем спорный земельный участок уже предоставлен иному лицу.

Комиссия Тамбовского УФАС России, рассмотрев материалы дела, выслушав стороны и установив фактические обстоятельства, пришла к выводу, что действия (бездействие) администрации Первомайского района по рассмотрению вышеуказанных обращений <...> о предоставлении в аренду земельного участка для строительства административного здания нарушают требования части 1 статьи 15 и пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции в силу следующего.

Частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации 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 путём установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований (пункт 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции).

В соответствии со статьей 15 Конституции РФ органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы.

Статьей 29 Земельного кодекса Российской Федерации (в редакции, действующей на время совершения администрацией Первомайского района рассматриваемых действий) установлено, что предоставление гражданам и юридическим лицам земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на основании решения исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления, обладающих правом предоставления соответствующих земельных участков в пределах их компетенции в соответствии со статьями 9, 10 и 11 настоящего Кодекса.

Порядок, процедуры и сроки рассмотрения заявлений граждан и юридических лиц о предоставлении земельных участков для различных целей установлены Земельным кодексом РФ. Действующим федеральным законодательством не установлено право органов местного самоуправления по изменению земельного законодательства и принятию иных процедур рассмотрения указанных обращений.

Исходя из положений Земельного кодекса РФ, исполнительный орган государственной власти и орган местного самоуправления рассматривают возможность или невозможность предоставления земельного участка по обращению граждан и юридических лиц согласно требованиям действующего законодательства. Соответственно, результатом рассмотрения подобного обращения может быть решение названных органов о предоставлении земельного участка на испрашиваемом праве либо обоснованный отказ в предоставлении земельного участка, иное земельным законодательством не предусмотрено.

Рассматриваемый земельный участок испрашивался для целей, связанных со строительством, следовательно, данные отношения подлежали регулированию в соответствии со статьей 30 Земельного кодекса Российской Федерации, которой установлен порядок предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для целей, связанных со строительством.

Также установлено, что на территории Первомайского района на время рассматриваемых действий действовал Административный регламент по предоставлению муниципальной услуги «предоставление гражданам и юридическим лицам земельных участков из земель, государственная собственность на которые не разграничена, для целей, связанных со строительством», утвержденный постановлением администрации Первомайского района от 22.06.2012 № 828, который являлся обязательным к применению всеми сторонами и участниками отношений и в котором установлены обязательные для применения на территории Первомайского района требования при предоставлении рассматриваемой муниципальной услуги, установленные в соответствии с Земельным кодексом РФ.

В данном случае приведенные выше положения Земельного кодекса РФ, а также Регламент нарушены администрацией Первомайского района, поскольку результатом рассмотрения обращения от 18.09.2014 о предоставлении в аренду земельного участка примерной площадью 500 м², расположенного между забором здания администрации Первомайского района по адресу: п. Первомайский, площадь Ленина, д. № 11 и торговым зданием по адресу: п. Первомайский, ул. Дружбы, д. 1-а, под строительство административного здания, послужил необоснованный отказ Комитета по управлению имуществом и землеустройству Первомайского района (исх. от 23.09.2014 № 01-27/614), неправомерно основанным тем обстоятельством, что сформированного испрашиваемого земельного участка в наличии нет.

Земельным кодексом Российской Федерации не установлено такое основание отказа в рассмотрении заявления о предоставлении земельного участка, поскольку, как установлено выше, орган местного самоуправления рассматривает возможность либо невозможность предоставления испрашиваемого земельного участка по тому местоположению и для использования в целях, которые указывает претендент. Требование о том, что рассмотрению подлежат лишь обращения о предоставлении сформированных земельных участков, отсутствует в Земельном кодексе РФ.

Вышеуказанный административный регламент, действующий на территории Первомайского района на время рассматриваемых обстоятельств, также не

устанавливает подобное основание отказа при рассмотрении обращений о предоставлении земельных участков.

Напротив, Регламент определяет, что муниципальная услуга «предоставление гражданам и юридическим лицам земельных участков из земель, государственная собственность на которые не разграничена, для целей, связанных со строительством», включает в себя также формирование участка (пункт 3.2).

Земельный кодекс РФ также определяет возможность формирования земельных участков как претендентами, так и самим органом местного самоуправления.

Кроме того, действия администрации Первомайского района являются неправомерными и по другому основанию.

Так, согласно пункту 3.4.8 Регламента заявление должно быть направлено для рассмотрения на заседание районной комиссии по выбору земельных участков (площадок, трасс) для строительства объектов для определения возможности использования территории. В соответствии с пунктом 3.5.3 Регламента решение о наличии оснований для отказа или об отсутствии оснований для отказа в предоставлении муниципальной услуги принимается на заседании комиссии. Пунктом 3.5.7 Регламента установлено, что в случае положительного заключения комиссии начальник отдела строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства администрации Первомайского района принимает решение о возможности формирования земельного участка.

В данном случае заявление <...> от 18.09.2014 было рассмотрено в нарушение установленного порядка: на рассмотрение комиссии оно не передавалось, основание отказа в удовлетворении заявления не соответствует земельному законодательству и Регламенту.

Предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, относится к отношениям, регулируемым антимонопольным законодательством, поскольку земельные участки могут быть предназначены для продажи, обмена или иного введения в оборот, то есть являются товаром независимо от того, кто приобретает земельные участки или право их использования, а значит, связаны или могут быть связаны с защитой конкуренции.

Кроме того, запрашиваемое назначение земельного участка - строительство административного здания непосредственно связано с осуществлением предпринимательской деятельности. Заявитель <...> является хозяйствующим субъектом, так как имеется свидетельство о государственной регистрации указанного физического лица в качестве индивидуального предпринимателя.

Таким образом, Комиссия Тамбовского УФАС России считает, что письменный отказ администрации Первомайского района от 23.09.2014 года заявителю - <...> нарушает пункт 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, поскольку основания отказа не соответствуют действующему законодательству и являются необоснованным препятствованием осуществлению деятельности данным хозяйствующим субъектом.

Кроме рассмотренных действий **противоречит антимонопольному**

законодательству также бездействие администрации Первомайского района в части нерассмотрения последующего заявления <...> от 24.09.2014 о предоставлении в аренду вышеуказанного земельного участка для строительства административного здания в соответствии с требованиями, установленными законодательством Российской Федерации.

Недача ответа и непроведение обязательных действий по рассмотрению вопроса о предоставлении рассматриваемого земельного участка подтвержден <...> на рассмотрении дела, а также признается самой администрацией Первомайского района.

Статьей 33 Конституции РФ установлено, что граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в части 1 статьи 2 также установлено, что граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения, включая обращения объединений граждан, в том числе юридических лиц, в государственные органы, органы местного самоуправления и их должностным лицам, в государственные и муниципальные учреждения и иные организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций, и их должностным лицам.

Согласно статье 32 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» обращения граждан подлежат рассмотрению в порядке и сроки, установленные Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее - Закон № 59-ФЗ).

Частью 1 статьи 9 Закона № 59-ФЗ установлено, что обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, подлежит обязательному рассмотрению.

В соответствии со статьей 10 Закона № 59-ФЗ орган местного самоуправления или должностное лицо по поступающим к ним обращениям:

- 1) обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, в случае необходимости - с участием гражданина, направившего обращение;
- 2) запрашивает, в том числе в электронной форме, необходимые для рассмотрения обращения документы и материалы в других государственных органах, органах местного самоуправления и у иных должностных лиц, за исключением судов, органов дознания и органов предварительного следствия;
- 3) принимает меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина;
- 4) дает письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, за исключением случаев, указанных в статье 11 настоящего Федерального закона;

5) уведомляет гражданина о направлении его обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией.

Письменное обращение, поступившее в орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения (статья 12 Закона № 59-ФЗ)

Таким образом, исходя из вышеуказанного и в силу приведенных норм администрация Первомайского района обязана была рассмотреть заявление <...> от 24.09.2014 и направить письменный ответ на поступившее заявление в 30-ти дневный срок.

Однако, как установлено, администрацией Первомайского района не соблюдены установленные требования, <...> не был направлен ответ в установленные законом сроки и порядке.

В ходе рассмотрения дела Комиссией Тамбовского УФАС России установлено, что позже администрацией Первомайского района был дан письменный ответ по существу вопроса поставленного в обращении <...> от 24.09.2014 в ответе направленном администрацией Первомайского района 31 июля 2015 года в адрес <...> на её последующее обращение от 20.07.2015.

Таким образом, исходя из изложенного, администрация Первомайского района допустила бездействие в части нерассмотрения в установленные законом сроки и порядке заявление <...> от 24.09.2014 о предоставлении в аренду вышеуказанного земельного участка для строительства административного здания, чем нарушила часть 1 статьи 15 и пункт 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, поскольку заявление <...> связано с отношениями в сфере защиты конкуренции.

При рассмотрении настоящего дела установлено, что администрация Первомайского района в нарушение антимонопольных требований исключила, по сути, из числа претендентов на получение в арендное пользование испрашиваемого земельного участка, рассмотрев при этом заявление другого лица на рассматриваемый земельный участок.

Так, 27 ноября 2014 года в администрацию Первомайского района обратилась <...> о предоставлении в аренду сроком на 10 лет земельного участка с кадастровым номером 68:12:0101013:391 для строительства двухквартирного жилого дома (вх. от 27.11.2014 № 02-16/1160).

Указанный земельный участок практически совпадает с испрашиваемым в обращении <...>.

3 декабря 2014 года администрация Первомайского района в газете «Вестник» № 49 (10441) опубликовала информацию о приеме заявлений о предоставлении в аренду сроком на 10 лет земельного участка из категории земель населенных пунктов площадью 450 м² с кадастровым номером 68:12:0101013:391, расположенного по адресу: Тамбовская область, р.п. Первомайский, в 19 метрах западнее д. 18 по ул. Юбилейная, для размещения двухквартирного жилого дома.

По истечению месяца после публикации сообщения о предоставлении в аренду вышеуказанного участка и в связи с отсутствием других заявок на данный земельный участок 12 января 2015 года администрация Первомайского района приняла постановление № 9 «О предоставлении земельного участка на праве аренды <...>».

На основании вышеуказанного постановления между администрацией Первомайского района и <...> заключен договор аренды № 04-15/01 данного земельного участка от 12.01.2015 для индивидуального жилищного строительства, сроком аренды на 10 лет, а именно: с 04.01.2015 по 03.01.2015 (подпункт 2.1 и 2.2 пункт 2 договора).

В связи с установленными обстоятельствами Комиссия приходит к выводу об отсутствии оснований для выдачи предписания о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.

Руководствуясь статьёй 23, частью 1 статьи 39, частями 1 - 4 статьи 41, статьи 49, Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать администрацию Первомайского района Тамбовской области нарушившей пункт 2 части 1 статьи 15 и часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции в части:

неправомерного отказа <...> на её заявление от 18.09.2014 о предоставлении муниципальной услуги (предоставление земельного участка для целей, связанных со строительством) (письмо комитета по управлению имуществом и землеустройству Первомайского района от 23.09.2014 № 01-27/614);

бездействия и нерассмотрения в установленные законом сроки и порядке заявления <...> от 24.09.2014 о предоставлении земельного участка примерной площадью 500 м², расположенного между забором здания администрации Первомайского района по адресу: п. Первомайский, площадь Ленина, д. № 11, и торговым зданием по адресу: п. Первомайский, ул. Дружбы, д. 1-а, под строительство административного здания,

чем создано необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами (<...>) и что привело или могло привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

2. Предписание не выдавать.

Члены комиссии:

В.В. Иванов

И.А. Пономарёва

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня принятия решения и выдачи предписания в Арбитражный суд Тамбовской области, находящийся по адресу: 392000 г. Тамбов, ул. Пензенская, 67/12.

Исп. Пономарева И.А.

т. 72-73-44