



УПРАВЛЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОЙ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ПО СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

РЕШЕНИЕ по жалобе № 066/01/18.1-3509/2019

30.10.2019

г. Екатеринбург

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Свердловской области по рассмотрению жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров, порядка осуществления процедур, включенных в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства (Приказ от 22.12.2015 № 513, в ред. Приказа от 02.09.2019 № 377) в составе:

Председатель Комиссии: <...> – заместитель руководителя Управления;

члены Комиссии: <...> – начальник отдела контроля органов власти;

<...> – ведущий специалист-эксперт отдела контроля органов власти,

при участии в качестве:

заявителя – Общество с ограниченной ответственностью «Авангард» (<...>, далее – ООО «Авангард»), представитель – <...> (доверенность от 03.10.2019 без номера);

уполномоченного органа – Администрация городского округа Первоуральск (623109, Свердловская область, г. Первоуральск, ул. Ватутина, д. 41, далее – Администрация ГО Первоуральск), представитель – <...> (доверенность от 22.01.2019 № 967-3/19),

рассмотрев в порядке ст. 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) жалобу ООО «Авангард» (вх. № 01-29467 от 23.10.2019) на действия (бездействие) уполномоченного органа в лице Администрации ГО Первоуральск, совершенные при осуществлении процедуры, включенной в п. 14 Исчерпывающего перечня процедур в сфере жилищного строительства (утв. Постановлением Правительства РФ от 30.04.2014 № 403) и выразившиеся в нарушении порядка и сроков принятия решения о проведения аукциона на право заключения договора аренды земельного участка с кадастровым № 66:58:0106001:139, площадью 7 597 кв.м., расположенного по адресу: г. Первоуральск, ул. Ленина, в районе дома № 21,

УСТАНОВИЛА:

Информация о принятой к рассмотрению жалобе и ее содержании размещена на официальном сайте Свердловского УФАС России в сети «Интернет» (<http://sverdlovsk.fas.gov.ru>).

Рассмотрение жалобы было назначено на 30.10.2019 в 13 час. 00 мин. О времени и месте рассмотрения жалобы уполномоченный орган уведомлен путем направления Уведомления (исх. № 23701 от 24.10.2019) посредством системы электронного документооборота (утв. Постановлением Правительства Свердловской области от 05.03.2013 № 234-ПП), заявитель – на электронную почту <...>.

При рассмотрении жалобы осуществлялось аудиопотоколирование на устройство Panasonic RR-US551 700M MIC.

На основании ст. 11 Гражданского кодекса РФ защиту нарушенных или оспоренных гражданских прав осуществляет в соответствии с подведомственностью дел, установленной процессуальным законодательством, суд, арбитражный суд или третейский суд. Защита гражданских прав в административном порядке осуществляется лишь в случаях, предусмотренных законом. Решение, принятое в административном порядке, может быть оспорено в суде.

В соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 18.1 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган рассматривает жалобы на акты и (или) действия (бездействие) уполномоченного органа при осуществлении в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, являющихся субъектами градостроительных отношений, процедур, включенных в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства, в части нарушения установленных сроков осуществления процедуры, включенной в исчерпывающий перечень процедур в соответствующей сфере строительства; предъявления требования осуществить процедуру, не включенную в исчерпывающий перечень процедур в соответствующей сфере строительства; незаконного отказа в приеме документов, заявлений; предъявления к лицу, подавшему жалобу, документам и информации требований, не установленных федеральными законами, иными нормативными правовыми актами РФ, нормативными правовыми актами субъектов РФ, в случае, если предусмотренная указанными актами процедура включена в исчерпывающий [перечень](#) процедур в соответствующей сфере строительства.

Правительство РФ в соответствии с ч. 2 ст. 6 Градостроительного кодекса РФ (далее - ГрК РФ) утверждает исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства с учетом особенностей осуществления градостроительной деятельности на территориях субъектов РФ и территориях муниципальных образований, порядок внесения изменений в данные перечни, порядок ведения реестра описаний процедур, указанных в данных перечнях.

Постановлением Правительства РФ от 30.04.2014 № 403 в соответствии с ч. 2 ст. 6 ГрК РФ утвержден Исчерпывающий перечень процедур в сфере жилищного строительства (далее – Исчерпывающий перечень № 403), который вступил в силу 07.11.2014 (по истечении 6 месяцев со дня официального опубликования настоящего постановления).

Рассмотрение в соответствии с п.п. 2 и 3 ч. 1 ст. 18.1 Закона о защите конкуренции жалобы на акты и (или) действия (бездействие) органа местного самоуправления, их должностных лиц при осуществлении в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, являющихся субъектами градостроительных отношений, процедур, включенных в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства, утвержденные Правительством РФ в соответствии с ч. 2 ст. 6 ГрК РФ, допускается по истечении 6

месяцев со дня вступления в силу акта Правительства РФ, утвердившего исчерпывающий перечень процедур в соответствующей сфере строительства (ст. 5 Федерального закона от 13.07.2015 № 250-ФЗ), то есть с 07.02.2015.

К процедурам, связанным с предоставлением прав на земельный участок и подготовкой документации по планировке территории в отношении земельных участков, относящихся к землям населенных пунктов и имеющих вид разрешенного использования, позволяющий осуществлять жилищное строительство согласно п. 14 Исчерпывающего перечня № 403 относится организация и проведение аукциона на право заключение договоров аренды земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для жилищного строительства (применяется в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации).

Согласно п. 1 ст. 39.11 Земельного кодекса РФ (далее – ЗК РФ) решение о проведении аукциона на право заключения договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, принимается уполномоченным органом, в том числе по заявлениям граждан или юридических лиц.

Антимонопольный орган в силу пп. «а» п. 2 ч. 1 ст. 18.1 Закона о защите конкуренции рассматривает жалобы в части нарушения установленных **сроков** осуществления процедуры, включенной в исчерпывающий перечень процедур в соответствующей сфере строительства.

Предоставление в аренду земельного участка путем проведения аукциона в силу пп. б и пп. 9 п. 4 ст. 39.11 ЗК РФ может осуществляться по инициативе заинтересованных в предоставлении земельного участка гражданина или юридического лица. В этом случае подготовка аукциона осуществляется в следующем порядке:

- обращение заинтересованных в предоставлении земельного участка гражданина или юридического лица в уполномоченный орган с заявлением о проведении аукциона с указанием кадастрового номера такого земельного участка. В данном заявлении должна быть указана цель использования земельного участка;

- проверка уполномоченным органом наличия или отсутствия оснований, предусмотренных пунктом 8 настоящей статьи, и принятие им в срок не более чем два месяца со дня поступления соответствующего заявления решения о проведении аукциона либо решения об отказе в проведении аукциона при наличии хотя бы одного из указанных оснований.

Порядок предоставления земельных участков в собственность, аренду из состава земель, государственная собственность на которые не разграничена, и земель, находящихся в собственности муниципального образования, по результатам торгов регулируется Постановлением Администрации городского округа Первоуральск от 01.12.2016 № 2569 «Об утверждении Административного регламента предоставления муниципальной услуги «Предоставление земельных участков в собственность, аренду из состава земель, государственная собственность на которые не разграничена, и земель, находящихся в собственности муниципального образования, по результатам торгов» (далее – Административный регламент № 2569).

Согласно ст. 20 Административного регламента № 2569 в перечень административных процедур по предоставлению муниципальной услуги входят следующие процедуры:

1. Прием и регистрация заявления о предоставлении муниципальной услуги.
2. Проведение экспертизы документов, формирование и направление межведомственных запросов о предоставлении документов, необходимых для

предоставления муниципальной услуги, в государственные органы и иные органы, участвующие в предоставлении муниципальной услуги.

3. Оценка возможности образования земельного участка для заявленных целей и принятие решения об утверждении схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории.

4. Подготовка и организация аукциона по продаже земельного участка или аукцион на право заключения договора аренды земельного участка.

5. Проведение аукциона по продаже земельного участка или аукцион на право заключения договора аренды земельного участка, заключение договора по результатам торгов.

Срок принятия уполномоченным органом решения о проведении аукциона либо решения об отказе в проведении аукциона принимается в срок не более чем 2 месяца со дня поступления заявления с указанием кадастрового номера земельного участка о проведении аукциона (абз. 2 п. 1 ст. 7 Административного регламента № 2569).

Согласно сведениям, представленным уполномоченным органом, границы земельного участка уточнены.

Согласно ч. 5.1 ст. 18.1 Закона о защите конкуренции обжалование актов и (или) действий (бездействия) уполномоченного органа в порядке, установленном настоящей статьей, допускается не позднее чем в течение 3 месяцев со дня принятия акта и (или) совершения действия (бездействия) уполномоченного органа.

Администрацией ГО Первоуральск подготовлен ответ ООО «Авангард» 03.10.2019, в то время как жалоба ООО «Авангард» направлена в адрес Свердловского УФАС России 23.10.2019, т.е. в пределах срока, установленного на обжалование действий (бездействия) уполномоченного органа (ч. 5.1 ст. 18.1 Закона о защите конкуренции).

При рассмотрении жалобы по существу комиссия антимонопольного органа согласно ч. 17 ст. 18.1 Закона о защите конкуренции рассматривает обжалуемые действия (бездействие) уполномоченного органа.

ООО «Авангард» в жалобе ссылается на то, что 31.07.2019 общество обратилось в Администрацию ГО Первоуральск с заявлением о проведении аукциона по продаже права на заключение договора аренды земельного участка с кадастровым № 66:58:0106001:139, площадью 7 597 кв.м., расположенного по адресу: г. Первоуральск, ул. Ленина, в районе дома № 21 (исх. № 6 от 31.07.2019, вх. № 9062 от 31.07.2019). Администрацией ГО Первоуральск в нарушение абз. 4 п. 2 ст. 16 Административного регламента № 2569 в срок до 01.08.2019 не направлено уведомление в адрес ООО «Авангард» о получении заявления.

Согласно п. 2 ст. 16 Административного регламента № 2569 получение заявления и прилагаемых к нему документов подтверждается Управлением архитектуры и градостроительства Администрации ГО Первоуральск (далее – УАиГ) путем направления заявителю специалистом, ответственным за регистрацию входящей корреспонденции, уведомления, содержащего входящий регистрационный номер заявления, дату получения уполномоченным органом указанного заявления и прилагаемых к нему документов, а также перечень наименований файлов, представленных в форме электронных документов, с указанием их объема. **Уведомление** о получении заявления **направляется** указанным заявителем в заявлении способом **не позднее рабочего дня**, следующего за днем поступления заявления в уполномоченный орган.

Вместе с тем, Администрацией ГО Первоуральск в нарушение абз. 4 п. 2 ст. 16 Административного регламента № 2569 не направлено уведомление в адрес ООО «Авангард» о получении заявления в срок до 01.08.2019.

Нарушение установленных сроков осуществления в отношении юридических лиц, являющихся субъектами градостроительных отношений, процедур, включенных в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства, образует событие предусмотренного ч. 1 ст. 14.9.1 КоАП РФ административного правонарушения.

Также ООО «Авангард» указывает на то, что Администрацией ГО Первоуральск подготовлен ответ (исх. № 9668 от 03.10.2019) по истечении 63 дней, т.е. с нарушением установленного срока. Согласно указанному письму Администрация ГО Первоуральск отказала в проведении аукциона по продаже права на заключение договора аренды земельного участка с кадастровым № 66:58:0106001:139, площадью 7 597 кв.м., расположенного по адресу: г. Первоуральск, ул. Ленина, в районе дома № 21, а также сообщила о том, что земельный участок примыкает к земельному участку с капитальным строением, включенным в единый государственный реестр объектов культурного наследия, но при этом защитная зона не определена и не зарегистрирована, а соответственно не установлены ограничения.

Уполномоченный орган указывает на то, что в адрес Администрации ГО Первоуральск поступило письмо ООО «Авангард» от 31.07.2019 № 6, в котором обозначена просьба об организации аукциона по продаже права на заключение договора аренды земельного участка с кадастровым № 66:58:0106001:139. Рассмотрев указанное письмо, в адрес ООО «Авангард» подготовлен ответ (исх. № 9668 от 03.10.2019) о невозможности организации аукциона на основании пп. 5.1 п. 8 ст. 39.11 ЗК РФ до установления границ защитной зоны объекта культурного наследия, что не входит в полномочия Администрации ГО Первоуральск. Ответ получен 08.10.2019. Письмо ООО «Авангард» нельзя рассматривать как заявление о проведении аукциона, поскольку оно не соответствует ни требованиям Административного регламента № 2569, ни ЗК РФ. Указанное письмо было рассмотрено в рамках Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ».

Согласно п. 2 ст. 16 Административного регламента № 2569 заявление и приложенные к нему документы могут быть направлены в УАиГ и Первоуральское муниципальное казенное учреждение «Кадастровая палата» посредством почтовой связи на бумажном носителе. Требования к формату заявлений и прилагаемых к нему документов, предоставляемых в электронной форме, указаны **в пункте 3 статьи 19** настоящего Регламента. Регистрация заявления производится в день поступления специалистом МФЦ в порядке, предусмотренном пунктом 2 статьи 49 настоящего Регламента, или специалистом УАиГ в порядке, предусмотренном пунктом 2 статьи 21 настоящего Регламента.

Между тем, в Административном регламенте № 2569 отсутствует статья 19, в которой должны содержаться форма заявления и прилагаемых к нему документов.

Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33 Конституции РФ).

Права и свободы человека и гражданина согласно ст. 18 Конституции РФ являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Таким образом, на основании ст. 18 Конституции РФ уполномоченный орган в случае выявления им конкуренции норм, регулирующих порядок рассмотрения обращения, не обладает правом выбора подлежащих применению норм, а одновременно

рассматривает обращение в обоих качествах, применяя нормы обоих законов, либо устанавливает действительную волю обратившегося лица.

Более того, Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» указан в перечне нормативных правовых актов, регулирующих отношения, возникающие в связи с предоставлением муниципальной услуги. (п. 12 ст. 8 Административного регламента № 2569).

Вместе с тем, Администрацией ГО Первоуральск принято решение об отказе в проведении аукциона с нарушением срока, установленного пп. 9 п. 4 ст. 39.11 ЗК РФ и абз. 2 п. 1 ст. 7 Административного регламента № 2569.

Нарушение установленных сроков осуществления в отношении юридических лиц, являющихся субъектами градостроительных отношений, процедур, включенных в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства, образует событие предусмотренного ч. 1 ст. 14.9.1 КоАП РФ административного правонарушения.

В соответствии с ч. 20 ст. 18.1 и п. 3.1 ч. 1 ст. 23 Закона о защите конкуренции по результатам рассмотрения жалобы по существу комиссия антимонопольного органа принимает решение о признании жалобы обоснованной или необоснованной и в случае, если жалоба признана обоснованной, либо в случае установления иных не являющихся предметом обжалования нарушений (нарушений порядка организации и проведения торгов, заключения договоров по результатам торгов или в случае признания торгов несостоявшимися) принимает решение о необходимости выдачи предписания о совершении действий, направленных на устранение нарушений порядка организации, проведения торгов, порядка заключения договоров по результатам торгов или в случае признания торгов несостоявшимися, в том числе предписания об отмене протоколов, составленных в ходе проведения торгов, о внесении изменений в документацию о торгах, извещении о проведении торгов, об аннулировании торгов.

Комиссия Свердловского УФАС России решила не выдавать уполномоченному органу предписание, поскольку Администрацией ГО Первоуральск на момент рассмотрения жалобы уже принято решение по результатам рассмотрения заявления ООО «Авангард».

Согласно ч. 1.2-1 ст. 28.1 КоАП РФ поводом к возбуждению дела об административных правонарушениях является принятие комиссией антимонопольного органа решения, которым установлен факт нарушения порядка осуществления органом местного самоуправления процедуры, включенной в исчерпывающий перечень процедур в соответствующей сфере строительства, утвержденный Правительством РФ.

Учитывая установленные ч. 16 и ч. 23 ст. 18.1 Закона о защите конкуренции особенности порядков принятия (только коллегиально) решения, являющегося результатом проведения в ходе осуществления государственного контроля (надзора) проверки (примечание к ст. 28.1 КоАП РФ), и его обжалования (только судебный), у должностных лиц того же самого органа, единолично осуществляющих производство по делу об административном правонарушении, заведомо отсутствуют законные основания как переоценивать изложенные в не оспоренном в установленном порядке решении достаточные данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, так и отражать результаты такой переоценки как в протоколе об административном правонарушении, так и в соответствующем постановлении.

Административной ответственности согласно ст. 2.4 КоАП РФ подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей.

Согласно ч.ч. 1-3 ст. 25.15 КоАП РФ, лица, участвующие в производстве по делу об административном правонарушении, а также свидетели, эксперты, специалисты и переводчики извещаются или вызываются в суд, орган или к должностному лицу, в производстве которых находится дело, заказным письмом с уведомлением о вручении, повесткой с уведомлением о вручении, телефонограммой или телеграммой, по факсимильной связи либо с использованием иных средств связи и доставки, обеспечивающих фиксирование извещения или вызова и его вручение адресату. Извещения, адресованные гражданам, в том числе индивидуальным предпринимателям, направляются по месту их жительства. При этом место жительства индивидуального предпринимателя определяется на основании выписки из единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей, а также место нахождения юридического лица.

Согласно ч.ч. 1 и 2 ст. 25.1 КоАП РФ потерпевший, а также лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, вправе знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью защитника, а также иными процессуальными правами в соответствии с настоящим Кодексом.

Учитывая вышеизложенное и руководствуясь ст. 18.1 Закона о защите конкуренции, Комиссия Свердловского УФАС России

РЕШИЛА:

1. Жалобу Общества с ограниченной ответственностью «Авангард» признать обоснованной.

2. Уполномоченный орган в лице Администрации городского округа Первоуральск признать нарушившим:

- абз. 4 п. 2 ст. 16 Административного регламента № 2569, что выразилось в бездействии относительно уведомления ООО «Авангард» о принятии заявления (исх. № 6 от 31.07.2019);

- пп. 9 п. 4 ст. 39.11 ЗК РФ и абз. 2 п. 1 ст. 7 Административного регламента № 2569, что выразилось в нарушении срока принятия решения об отказе в проведении аукциона.

3. Главе городского округа Первоуральск надлежит явиться либо обеспечить ознакомление с данным решением должностного лица, ответственного за направление уведомления о принятии заявления ООО «Авангард», а также должностного лица, ответственного за рассмотрение заявления ООО «Авангард» и принятие решения, и их явку на составление протоколов об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 14.9.1 КоАП РФ, **11.11.2019 в 12 час. 00 мин.**, в Управление Федеральной антимонопольной службы по Свердловской области (ул. Московская, 11, 2 этаж, к. 215, г. Екатеринбург, 620014).

5. Администрации городского округа Первоуральск в срок до **08.11.2019** предоставить в адрес Управления, **первоначально** по электронной почте (**to66@fas.gov.ru**), следующие документы (надлежаще заверенные их копии) и сведения в отношении Главы/ответственного должностного лица:

- копию паспорта (первые две страницы и прописка), документа о назначении на должность, должностной инструкции (регламента);

- письменные объяснения (ст. 26.3 КоАП РФ);

- иные документы (сведения), которые сочтете необходимым приобщить к возбуждаемому делу об административном правонарушении.

Председатель комиссии <...>

Члены комиссии: <...>

<...>

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия в Арбитражный суд Свердловской области.