



## УПРАВЛЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОЙ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ПО СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

### РЕШЕНИЕ по жалобе № 066/01/18.1-248/2020

07.02.2020

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 «Эльбрус» (62000, г. Екатеринбург, ул. Славянская, д. 51, далее – ООО «Эльбрус»), представитель – <...> (доверенность от 10.01.2020 без номера);

*уполномоченного органа* – Администрация городского округа Первоуральск (623109, Свердловская область, г. Первоуральск, ул. Ватутина, д. 41, далее – Администрация ГО Первоуральск), представитель – <...> (доверенность от 09.01.2020 № 967-04/2020),

рассмотрев в порядке ст. 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) жалобу ООО «Эльбрус» (вх. № 01-1761 от 24.01.2020) 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 сроков принятия решения о проведении или об отказе в проведении аукциона на право заключения договора аренды земельного участка с кадастровым № 66:58:0114001:221, площадью 8 219 кв.м., расположенного по адресу: Свердловская область, г. Первоуральск, пр. Космонавтов, на север от дома 24Б,

## 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 03.02.2020 в 10 час. 30 мин. О времени и месте рассмотрения жалобы уполномоченный орган уведомлен путем направления Уведомления (исх. № 1313 от 27.01.2020) посредством системы электронного документооборота, заявитель – на электронную почту <...>.

В соответствии с ч. 14.1 ст. 18.1 Закона о защите конкуренции срок принятия решения по жалобе продлен до 07.02.2020 в 12 час. 00 мин, о чем уполномоченный орган уведомлен (исх. № 1871 от 03.02.2020) посредством системы электронного документооборота, заявитель – на электронную почту <...>.

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

На основании ст. 11 Гражданского кодекса Российской Федерации 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 пп. 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 Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, 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 осуществляются 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 – АР № 2569, Административный регламент № 2569).

Согласно сведениям, представленным уполномоченным органом, площадь земельного участка является уточненной, следовательно, в данном случае применима гл. 4 Административного регламента № 2569.

Согласно ст. 43 АР № 2569 в перечень административных процедур при предоставлении муниципальной услуги, если земельный участок образован, площадь является уточненной входят следующие процедуры:

1. Прием и регистрация заявления о предоставлении муниципальной услуги.
2. Проведение экспертизы документов, формирование и направление межведомственных запросов в органы (организации), участвующие в предоставлении муниципальной услуги.
3. Оценка возможности выставления на торги земельного участка для заявленных целей.
4. Подготовка и организация аукциона по продаже земельного участка или аукциона на право заключения договора аренды земельного участка.
5. Проведение аукциона по продаже земельного участка или аукциона на право заключения договора аренды земельного участка, заключение договора по результатам торгов.

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 вынесено Постановление «Об отказе в проведении аукциона по продаже права на заключение договора аренды земельного участка с кадастровым № 66:58:0114001:221, расположенного по адресу: Свердловская область, г. Первоуральск, пр. Космонавтов на север от дома 24Б» 18.12.2019, в то время как жалоба ООО «Эльбрус» направлена в адрес Свердловского УФАС России 24.01.2020, т.е. в пределах установленного срока.

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 «Эльбрус» в жалобе ссылается на то, что 02.12.2019 общество обратилось в Администрацию ГО Первоуральск с заявлением о проведении аукциона по продаже права на заключение договора аренды земельного участка с кадастровым № 66:58:0114001:221 площадью 8 219 кв.м. с видом разрешенного использования в соответствии с Правилами землепользования и застройки территории городского округа Первоуральск, расположенного по адресу: г. Первоуральск, пр. Космонавтов, на север от дома № 24Б (исх. № 3 от 02.12.2019). Администрацией ГО Первоуральск в нарушение абз. 4 п. 2 ст. 16 АР № 2569 в срок до 03.12.2019 не направлено уведомление в адрес ООО «Эльбрус» о получении заявления.

Основанием для начала административной процедуры согласно ст. 24 АР № 2569 является поступление в ПМКУ «Кадастровая палата» заявления о проведении аукциона с указанием кадастрового номера земельного участка и цели использования земельного участка. Специалист, ответственный за регистрацию входящей корреспонденции, обязан зарегистрировать заявление в день его подачи. Заявление ООО «Эльбрус» (исх. № 3 от 02.12.2019) зарегистрировано 02.12.2019 в Администрации ГО Первоуральск.

Согласно п. 2 ст. 16 АР № 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 «Эльбрус» о получении заявления в срок до 03.12.2019.

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 «Эльбрус» указывает на то, что Администрацией ГО Первоуральск в нарушение срока, установленного п. 2 ст. 46 Административного регламента № 2569, принято Постановление от 18.12.2019 № 2176 «Об отказе в проведении аукциона по продаже права на заключение договора аренды земельного участка с кадастровым № 66:58:0114001:221, расположенного по адресу: Свердловская область, г. Первоуральск, пр. Космонавтов на север от дома 24Б».

Уполномоченный орган указывает на то, что в адрес Администрации ГО Первоуральск поступило письмо ООО «Эльбрус» от 02.12.2019 № 3 с просьбой организовать аукцион на право заключения договора аренды земельного участка с кадастровым № 66:58:0114001:221. Рассмотрев указанное письмо, было принято решение об отказе в проведении аукциона на основании пп. 7 п. 8 ст. 39.11 ЗК РФ, поскольку земельный участок предоставлен на праве постоянного (бессрочного) пользования третьему лицу, в связи с чем было издано Постановление Администрации ГО Первоуральск от 18.12.2019 № 2176. Письмо ООО «Эльбрус» нельзя рассматривать как заявление о проведении аукциона, поскольку оно не соответствует требованиям ни Административного регламента № 2569, ни ЗК РФ. Административным регламентом № 2569 установлена форма заявления о проведении аукциона, которой письмо от 02.12.2019 № 3 не соответствует. Кроме того, в нарушение пп. 6 п. 4 ст. 39.11 ЗК РФ в письме ООО «Эльбрус» от 02.12.2019 № 3 цель использования земельного участка отсутствует. Также в письме от 02.12.2019 № 3 указаны ссылки на статьи ЗК РФ (39.1, 39.3), которые не относятся к проведению аукциона. Уполномоченный орган считает, что в данном случае он должен руководствоваться Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» (далее – Закон № 59-ФЗ).

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

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

Более того, Закон № 59-ФЗ указан в перечне нормативных правовых актов, регулирующих отношения, возникающие в связи с предоставлением муниципальной услуги (п. 12 ст. 8 Административного регламента № 2569).

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 (дело № А60-63660/2019).

Основанием для начала административной процедуры по приему и регистрации заявлений о предоставлении муниципальной услуги является заявление о проведении аукциона по продаже земельного участка или права на заключение договора аренды земельного участка с указанием кадастрового номера земельного участка и цели использования земельного участка (п. 1 ст. 44 Административного регламента № 2569).

Основанием для начала административной процедуры по оценке возможности использования земельного участка для заявленных целей в силу п. 1 ст. 46 Административного регламента № 2569 является окончание проведения экспертизы документов, получение необходимой информации из органов (организаций), участвующих в предоставлении муниципальной услуги.

Согласно п. 2 ст. 46 Административного регламента № 2569 в срок **не более 15 дней** со дня поступления заявления о проведении аукциона специалист УАиГ:

- обеспечивает рассмотрение заявления на предмет возможности использования земельного участка для заявленных целей с учетом установленного вида разрешенного использования земельного участка, экологических, градостроительных и иных условий использования соответствующей территории, с учетом сведений государственного кадастра недвижимости, сведений информационной системы обеспечения градостроительной деятельности; при необходимости проводит натурное обследование земельного участка; проверяет наличие (отсутствие) оснований для отказа в предоставлении муниципальной услуги;

- в случае отсутствия оснований, указанных в пункте 2 статьи 12 настоящего Регламента, для отказа в предоставлении муниципальной услуги передает заявление о предоставлении муниципальной услуги с заключением о возможности использования земельного участка для заявленных целей начальнику УАиГ, а тот - в ПМКУ «Кадастровая палата» для осуществления подготовки участка к торгам;

- при наличии оснований для отказа в предоставлении муниципальной услуги готовит **письменный мотивированный отказ** в предоставлении муниципальной услуги и обеспечивает его подписание начальником УАиГ.

Одним из оснований для отказа в предоставлении муниципальной услуги является не указание в заявлении цели использования земельного участка (пп. 2 п. 2 ст. 12 Административного регламента № 2569).

Вместе с тем, Администрацией ГО Первоуральск принято решение об отказе в проведении аукциона по истечении 16 дней, т.е. с нарушением срока, установленного **п. 2 ст. 46 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.

Также ООО «Эльбрус» ссылается на то, что в нарушение п. 3 ст. 46 Административного регламента № 2569 Постановление Администрации ГО Первоуральск от 18.12.2019 № 2176 направлено в адрес ООО «Эльбрус» с сопроводительным письмом от 27.12.2019 № 12795 посредством электронной почты только 14.01.2020.

Специалист УАиГ, ответственный за регистрацию заявлений, обеспечивает вручение (направление) заявителю отказа в предоставлении муниципальной услуги **в 5-дневный срок со дня его подписания**.

Вместе с тем, Администрацией ГО Первоуральск направлен отказ в проведении аукциона с нарушением срока, установленного **п. 3 ст. 46 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 в лице Администрации ГО Первоуральск предписание, поскольку Администрацией ГО Первоуральск уже принято Постановление от 18.12.2019 № 2176 «Об отказе в проведении аукциона по продаже права на заключение договора аренды земельного участка с кадастровым № 66:58:0114001:221, расположенного по адресу: Свердловская область, г. Первоуральск, пр. Космонавтов на север от дома 24Б».

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 «Эльбрус» 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 «Эльбрус» о принятии заявления (исх. № 3 от 02.12.2019);

- п. 2 ст. 46 Административного регламента № 2569, что выразилось в нарушении срока принятия решения об отказе в проведении аукциона по заявлению ООО «Эльбрус» (исх. № 3 от 02.12.2019);

- п. 3 ст. 46 Административного регламента № 2569, что выразилось в нарушении срока направления ООО «Эльбрус» отказа в проведении аукциона.

3. Главе городского округа Первоуральск надлежит явиться либо обеспечить ознакомление с данным решением должностного лица, ответственного за рассмотрение заявления ООО «Эльбрус» и принятие решения об отказе в проведении аукциона, а также должностного лица, ответственного за направление уведомления о принятии заявления ООО «Эльбрус», и их явку на составление протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 14.9.1 КоАП РФ, **06.03.2020 в 14 час. 30 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 **02.03.2020** 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.