

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 309-ЭС21-1914

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

28 июня 2021 г.

Дело № А60-11573/2020

Резолютивная часть определения объявлена 23 июня 2021 года.

Полный текст определения изготовлен 28 июня 2021 года.

Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего судьи Иваненко Ю.Г.,

судей Антоновой М.К., Павловой Н.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу администрации городского округа Первоуральск на решение Арбитражного суда Свердловской области от 15.06.2020, постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 28.08.2020 и постановление Арбитражного суда Уральского округа от 02.12.2020 по делу № А60-11573/2020

по заявлению администрации городского округа Первоуральск о признании незаконным решения Управления Федеральной антимонопольной службы по Свердловской области от 07.02.2020 № 066/01/18.1-248/2020,

при участии в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора – общества с ограниченной ответственностью «Эльбрус».

В заседании принял участие представитель Управления Федеральной антимонопольной службы по Свердловской области – Голованова Т.А.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Антоновой М.К., выслушав объяснения представителя Управления Федеральной антимонопольной службы по Свердловской области, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

общество с ограниченной ответственностью «Эльбрус» (далее - общество) 02.12.2019 обратилось в администрацию городского округа Первоуральск (далее - администрация) с заявлением о проведении аукциона по продаже права на заключение договора аренды земельного участка с кадастровым № 6:58:0114001:221 площадью 8 219 кв.м. (расположенного по адресу: г. Первоуральск, пр. Космонавтов, на север от дома № 24б) с видом разрешенного использования в соответствии с Правилами землепользования и застройки территории городского округа Первоуральск Свердловской области от 26.08.2010 № 241.

Постановлением администрации от 18.12.2019 № 2176 обществу отказано в проведении аукциона по продаже права на заключение договора аренды указанного земельного участка на основании подпункта 7 пункта 8 статьи 39¹¹ Земельного кодекса Российской Федерации (далее – Земельный кодекс).

Общество обратилось в Управление Федеральной антимонопольной службы по Свердловской области (далее – управление, антимонопольный орган) с жалобой на действия администрации, совершенные при осуществлении процедуры, включенной в пункт 14 Исчерпывающего перечня процедур в сфере жилищного строительства, утвержденного постановлением

Правительства Российской Федерации от 30.04.2014 № 403 (далее – Перечень № 403), и выразившиеся в нарушении сроков принятия решения о проведении или об отказе в проведении аукциона на право заключения договора аренды на спорный земельный участок.

Решением управления от 07.02.2020 № 066/01/18.1-248/2020 жалоба общества признана обоснованной, администрация - нарушившей абзац 4 пункта 2 статьи 16 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», утвержденного постановлением администрации от 01.12.2016 № 2569 (далее - Административный регламент); пункты 2 и 3 статьи 46 Административного регламента.

Считая решение антимонопольного органа незаконным, администрация обратилась в арбитражный суд.

Решением Арбитражного суда Свердловской области от 15.06.2020, оставленным без изменения постановлением Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 28.08.2020, в удовлетворении заявленного требования отказано.

Арбитражный суд Уральского округа постановлением от 02.12.2020 оставил решение суда первой инстанции от 15.06.2020 и постановление суда апелляционной инстанции от 28.08.2020 без изменения.

Не согласившись с принятыми по делу судебными актами, администрация обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с кассационной жалобой, в которой ставит вопрос об их отмене, ссылаясь на существенное нарушение норм материального права.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации Антоновой М.К. от 21.05.2021 кассационная жалоба администрации вместе с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

В отзыве на кассационную жалобу управление просит оставить обжалуемые судебные акты без изменения.

Согласно части 1 статьи 29111 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации основаниями для отмены или изменения Судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации судебных актов в порядке кассационного производства являются существенные нарушения норм материального права и (или) норм процессуального права, которые повлияли на исход дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод, законных интересов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

Как установлено судами и следует из материалов дела, основанием для признания администрации нарушившей пункт 2 статьи 46 Административного регламента послужил вывод управления о нарушении срока принятия решения об отказе в проведении аукциона по заявлению общества от 02.12.2019 № 3.

Признавая решение управления в данной части законным, судебные инстанции поддержали вывод антимонопольного органа о том, что решение об отказе в проведении аукциона принято администрацией по истечении 16 дней, то есть с нарушением срока, установленного пунктом 2 статьи 46 Административного регламента.

Между тем, по мнению Судебной коллегии Верховного Суда Российской Федерации, судами трех инстанций при рассмотрении дела не учтено следующее.

На основании части 4 статьи 200 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при проверке соответствия оспариваемого ненормативного правового акта закону или иному нормативному правовому акту арбитражный суд в том числе устанавливает наличие полномочий у органа или лица, которые приняли оспариваемый акт.

Как разъяснено в связи с этим в пункте 45 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 04.03.2021 № 2 «О некоторых

вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства», при возникновении споров, разрешение которых требует оценки соблюдения антимонопольными органами установленной компетенции и порядка реализации полномочий, судам необходимо принимать во внимание, при выполнении каких функций и во исполнение каких требований законодательства антимонопольным органом приняты соответствующие акты.

В силу статьи 18¹ Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в редакции Федерального закона от 13.07.2015 № 250-ФЗ (далее - Закон о защите конкуренции и Закон № 250-ФЗ соответственно) антимонопольные органы наделены полномочиями по рассмотрению жалоб на нарушение порядка осуществления процедур, включенных в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства, и реализуют указанные полномочия по правилам, установленным данной статьей.

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 принимает решение о необходимости выдачи предписания (пункт 20 статьи 18¹ Закона о защите конкуренции).

Наделяя антимонопольные органы указанными полномочиями и устанавливая отдельный административный порядок рассмотрения жалоб, законодатель преследовал цель улучшения предпринимательского климата в сфере строительства за счет исключения необоснованных административных барьеров в области строительства и земельных отношений, что следует из пояснительной записки к проекту Закона № 250-ФЗ.

Таким образом, при рассмотрении жалоб на нарушение порядка осуществления процедур, включенных в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства, антимонопольный орган действует в качестве органа административной юстиции - осуществляет защиту прав участников оборота в

административном порядке. При этом антимонопольный орган не наделен полномочиями по осуществлению надзора за законностью действий органов публичной власти вне связи с осуществлением защиты прав участников оборота, в том числе, если обратившееся с жалобой лицо не обладает правом на участие в той или иной процедуре в сферах строительства.

Отношения по территориальному планированию, градостроительному зонированию, планировке территории, архитектурно-строительному проектированию, отношения по строительству объектов капитального строительства, их реконструкции, капитальному ремонту, сносу, а также по эксплуатации зданий, сооружений регулируются законодательством о градостроительной деятельности (часть 1 статьи 4 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – Градостроительный кодекс).

В силу части 3 статьи 4 Градостроительного кодекса к градостроительным отношениям применяется земельное, лесное, водное законодательство, законодательство об особо охраняемых природных территориях, об охране окружающей среды, об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, иное законодательство Российской Федерации, если данные отношения не урегулированы законодательством о градостроительной деятельности.

В соответствии с частью 2 статьи 6 Градостроительного кодекса Правительство Российской Федерации утверждает исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства с учетом особенностей осуществления градостроительной деятельности на территориях субъектов Российской Федерации и территориях муниципальных образований, порядок внесения изменений в данные перечни, порядок ведения реестра описаний процедур, указанных в данных перечнях.

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 пункту 14 Перечня № 403, относится организация и проведение аукциона на право заключения 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 пункту 4 статьи 39¹¹ Земельного кодекса проведение аукциона, а также образование земельного участка для его продажи или предоставления в аренду путем проведения аукциона может осуществляться по инициативе заинтересованных в предоставлении земельного участка гражданина или юридического лица. В этом случае образование земельного участка и подготовка аукциона может осуществляться, в том числе путем обращения 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 (подпункт 6).

Положениями пункта 8 статьи 39¹¹ Земельного кодекса установлен исчерпывающий перечень оснований, по которым земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, не может быть предметом аукциона. В частности, земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, не может быть предметом аукциона, если предоставлен на праве постоянного (бессрочного) пользования.

При этом проверка уполномоченным органом наличия или отсутствия оснований, предусмотренных пунктом 8 данной статьи, и принятие им решения о проведении аукциона либо решения об отказе в проведении аукциона при наличии хотя бы одного из указанных оснований осуществляется в срок не более чем два месяца со дня поступления соответствующего заявления (подпункт 9).

В соответствии с пунктом 1 статьи 37 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного

самоуправления в Российской Федерации» местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

В целях регулирования порядка 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 администрацией утвержден Административный регламент.

В соответствии с пунктом 2 статьи 16 Административного регламента получение заявления и прилагаемых к нему документов подтверждается Управлением архитектуры и градостроительства 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.

Согласно пункту 1 статьи 46 Административного регламента для начала административной процедуры по оценке возможности использования земельного участка для заявленных целей основанием является окончание проведения экспертизы документов, получение необходимой информации из органов (организаций), участвующих в предоставлении муниципальной услуги.

Решение о проведении аукциона либо решение об отказе в проведении аукциона принимается уполномоченным органом в срок не более чем 2 месяца со дня поступления заявления с указанием кадастрового номера земельного

участка о проведении аукциона (абзац 2 пункта 1 статьи 7 Административного регламента).

При рассмотрении дела судами установлено, что 02.12.2019 общество обратилось в администрацию с заявлением о проведении аукциона по продаже права на заключение договора аренды земельного участка с кадастровым № 6:58:0114001:221. Администрация по итогам рассмотрения заявления отказала обществу в проведении аукциона по продаже права на заключение договора аренды указанного земельного участка на основании подпункта 7 пункта 8 статьи 39¹¹ Земельного кодекса, а именно, в связи с тем, что земельный участок предоставлен иному лицу на праве постоянного (бессрочного) пользования. Правомерность отказа органа местного самоуправления в проведении аукциона по названному основанию антимонопольным органом не оспорена и судами не опровергнута.

Принимая во внимание, что двухмесячный срок, предоставленный законодательством на вынесение решения о проведении аукциона либо решения об отказе в проведении аукциона по заявлению общества истекал 03.02.2020, а постановление главы администрации принято 18.12.2019, Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации приходит к выводу о том, что общество в действительности не имело материально-правовых оснований претендовать на приобретение права на заключение договора аренды земельного участка, и отказ органа местного самоуправления в проведении аукциона, вынесенный с соблюдением срока, установленного подпунктом 9 пункта 4 статьи 39¹¹ Земельного кодекса и абзацем 2 пункта 1 статьи 7 Административного регламента, не может нарушать прав и законных интересов общества.

Кроме того, из решения антимонопольного органа и обжалуемых судебных актов следует, что администрации вменяется нарушение срока принятия решения об отказе в проведении аукциона, но при этом учтен фактически пятнадцатидневный срок, установленный Административным регламентом (пункт 2 статьи 46), для подготовки мотивированного отказа

в предоставлении муниципальной услуги, что свидетельствует о противоречивости сделанных антимонопольным органом выводов.

Учитывая, что решение об отказе в проведении аукциона принято органом местного самоуправления в пределах его компетенции, с учетом требований федеральных законов и Административного регламента, у антимонопольного органа отсутствовали правовые основания для признания обоснованной жалобы общества в рассматриваемой части.

С учетом изложенного Судебная коллегия приходит к выводу о том, что обжалуемые судебные акты в части эпизода, связанного с установлением в действиях администрации нарушения пункта 2 статьи 46 Административного регламента, подлежат отмене на основании части 1 статьи 291¹¹ Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, а требования администрации в указанной части – удовлетворению.

Руководствуясь статьями 176, 291¹¹ - 291¹⁵ Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Арбитражного суда Свердловской области от 15.06.2020, постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 28.08.2020 и постановление Арбитражного суда Уральского округа от 02.12.2020 по делу № А60-11573/2020 в части отказа в признании недействительным решения Управления Федеральной антимонопольной службы по Свердловской области от 07.02.2020 № 066/01/18.1-248/2020 по эпизоду, связанному с установлением в действиях администрации городского округа Первоуральск нарушения пункта 2 статьи 46 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», утвержденного постановлением администрации городского округа Первоуральск от 01.12.2016 № 2569, отменить.

Требование администрации городского округа Первоуральск в указанной части удовлетворить.

Признать недействительным решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Свердловской области от 07.02.2020 № 066/01/18.1-248/2020 в части признания в действиях администрации городского округа Первоуральск нарушения пункта 2 статьи 46 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», утвержденного постановлением администрации городского округа Первоуральск от 01.12.2016 № 2569.

В остальной части принятые по делу судебные акты оставить без изменения.

Председательствующий судья

Ю.Г.Иваненко

Судья

М.К.Антонова

Судья

Н.В.Павлова