

Решение по делу № 06-18-31/2015

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

Председателя Комиссии – <.....>; членов Комиссии: <.....>

в присутствии заявителя <.....>

в присутствии представителя администрации муниципального образования Подгородне-Покровский сельсовет Оренбургского района Оренбургской области <.....> (доверенность от 24.08.2015г.),

рассмотрев жалобу <.....> (вх. №7129к от 19.08.2015г.) на действия организатора торгов – администрации муниципального образования Подгородне-Покровский сельсовет Оренбургского района Оренбургской области при организации открытого аукциона по продаже в собственность земельных участков на территории Подгородне-Покровского сельсовета Оренбургского района Оренбургской области,

УСТАНОВИЛА:

19 августа 2015г. в Оренбургское УФАС России поступила жалоба <.....> (вх. №7129к от 19.08.2015г.) на действия организатора торгов – администрации м/о Подгородне-Покровский сельсовет Оренбургского района Оренбургской области при организации открытого аукциона по продаже в собственность земельных участков на территории Подгородне-Покровского сельсовета Оренбургского района Оренбургской области (лот № 1 - Оренбургская область, Оренбургский район, Подгородне-Покровский сельсовет, с.Подгородняя Покровка, ул.Канавная, участок № 3 «А», с кадастровым номером: 56:21:1801003:1164, площадью: 100 кв.м., разрешенное использование: для размещения спортплощадки (группа 1б), категория земель: земли населенных пунктов; лот № 2 – Оренбургская область, Оренбургский район, Подгородне-Покровский сельсовет, земельный участок расположен в северной части кадастрового квартала 56:21:0000000, с кадастровым номером 56:21:0000000:17904, площадью 34627 кв.м., разрешенное использование: под размещение парка (группа № 14), категория земель: земли населенных пунктов).

Жалоба подана в соответствии со статьей 18.1 Федерального Закона «О защите конкуренции» №135-ФЗ от 26.07.2006г. и с соблюдением требований, предусмотренных частью 6 указанной статьи.

В связи с поступившей жалобой на основании ч.11 ст.18.1 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции» заявителю было вручено уведомление о принятии жалобы к рассмотрению (исх. № 13548 от 21.08.2015г.).

В порядке ч.11 ст.18.1 Федерального закона от 26.07.2006г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» организатору торгов – администрации м/о Подгородне-Покровский сельсовет Оренбургского района Оренбургской области выставлено требование о приостановлении аукциона и заключения договора до рассмотрения указанной жалобы по существу (исх. №13549 от 21.08.2015г.).

Рассмотрение жалобы назначено на 24.08.2015г. в 16 часов 00 минут.

В ходе рассмотрения жалобы заявитель пояснил следующее.

В извещении прописано, что для участия в торгах заявители представляют организатору торгов следующие документы: заявку на участие в аукционе по форме, утвержденной организатором торгов, с указанием банковских реквизитов счета для возврата задатка; копии документов удостоверяющих личность – для физических лиц, надлежащим образом заверенный перевод на русский язык документов о государственной регистрации юридического лица в соответствии с

законодательством иностранного государства в случае, если заявителем является иностранное юридическое лицо, документы, подтверждающие внесение задатка. При этом, в приложении к заявке требуются следующие документы: копия документа, удостоверяющего личность заявителя, платежный документ, подтверждающий перечисление задатка с отметкой банка плательщика об исполнении, доверенность на лицо, уполномоченное действовать от имени заявителя либо заверенная копия документа, подтверждающая полномочия лица действовать без доверенности, копия документа, удостоверяющего личность лица, уполномоченного действовать от имени заявителя, информация, подтверждающая факт внесения сведений о заявителе в ЕГРЮЛ (для юридических лиц) или ЕГРИП (для индивидуальных предпринимателей), в федеральном органе исполнительной власти, осуществляющим государственную регистрацию юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств, а также документы, подтверждающие полномочия лица действовать от их имени. Неточные данные в извещении и в заявке вводят претендента в заблуждение. Также, в извещении имеются дополнительные условия к лоту № 2 - обязать победителя торгов разработать в течение 30 дней с момента регистрации права собственности на выигранный на аукционе участок документацию по планированию территории в соответствии с его разрешенным использованием, с обязательным размещением на нем искусственного водоема и малых архитектурных форм. Более того, в проекте договора купли-продажи земельного участка в п.5 прописано, что покупатель не вправе самостоятельно изменить целевое назначение и режим использования земельного участка. С момента заключения договора покупатель становится собственником и все права на данный земельный участок переходят к нему. Поэтому данный пункт является незаконным.

На основании поданной жалобы заявитель просил приостановить проведение аукциона и обязать организатора торгов внести изменения в документацию.

В ходе рассмотрения жалобы представитель организатора торгов – администрации муниципального образования Подгородне-Покровский сельсовет Оренбургского района Оренбургской области требования заявителя не признал, пояснил следующее.

В ходе подготовки формы заявки учитывались ст.39.11 и ст. 39.12 ЗК РФ, однако были учтены и рекомендации п.121 Приказа ФАС № 67 от 10.02.2010г., где более подробно расписан перечень необходимых документов, в связи с чем и были добавлены в форму заявки пункты про юридических лиц и полномочий лиц, которые действуют от их имени без доверенностей. Принимая во внимание, что в случае возникновения вопросов претендент был вправе обратиться за разъяснениями к организатору торгов, считают, что данные пункты никаким образом не вводят в заблуждение претендентов на участие в аукционе. При формировании земельных участков администрация руководствуется Генеральным планом поселка, а также Правилами землепользования и застройки (ПЗЗ), которые утверждены на территории муниципального поселения. В частности, при утверждении схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории (лот № 2) установлено разрешенное использование согласно зонирования территории – зона Р-1, зона природно-рекреационных территорий (территория городских лесов), под размещение парка, отнесена к группе № 14. В ПЗЗ указано, что градостроительный регламент не распространяется и их использование определяется уполномоченными органами в индивидуальном порядке в соответствии с целевым назначением. Основываясь на условиях сохранения и использования существующего ландшафта в интересах населения и были установлены дополнительные требования к лоту № 2. Изменение установленного в государственном земельном кадастре вида разрешенного использования земельного участка возможно только с соблюдением процедуры организации и проведения публичных слушаний.

Просит признать жалобу необоснованной.

Исследовав материалы дела, заслушав пояснения сторон, Комиссия Оренбургского УФАС России пришла к следующим выводам.

Постановлением администрации муниципального образования Подгородне-Покровский сельсовет Оренбургского района Оренбургской области №260-п от 13.05.2015г. «О комиссии по организации и проведению торгов (конкурсов, аукционов) по продаже находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков или права на заключение договоров аренды таких земельных участков на территории муниципального образования Подгородне-Покровский сельсовет Оренбургского района Оренбургской области» утвержден состав комиссии по

организации и проведению торгов (конкурсов, аукционов), а также положение о комиссии.

В соответствии с Решением Совета депутатов м/о Подгородне-Покровский сельсовет Оренбургского района Оренбургской области № 228 от 05.05.2015г. утверждено Положение «О порядке организации и проведения торгов (аукционов) в отношении земельных участков на территории муниципального образования Подгородне-Покровский сельсовет Оренбургского района Оренбургской области», Порядок проведения аукциона по продаже земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, либо аукциона на право заключения договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности или земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена на территории МО Подгородне-Покровский сельсовет Оренбургского района Оренбургской области, а также Порядок проведения аукциона по продаже земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, либо аукциона на право заключения договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, или земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена на территории МО Подгородне-Покровский сельсовет Оренбургского района Оренбургской области, в электронной форме.

Постановлением администрации м/о Подгородне-Покровский сельсовет Оренбургского района Оренбургской области № 409-п от 08.07.2015г. «О проведении 21 августа 2015 года открытого аукциона по продаже в собственность земельных участков на территории Подгородне-Покровского сельсовета» организовано: проведение аукциона, публикация извещения о проведении аукциона, прием заявок на участие в аукционе с 20.07.2015г.

Извещение о проведении аукциона с приложением формы заявки на участие в торгах и проекта договора купли-продажи земельного участка опубликовано на сайте torgi.gov.ru, на сайте администрации – prokrovka.ucoz.ru и в газете «Сельские вести» № 50 от 15.07.2015г. (10583).

В соответствии со ст. 39.3 Земельного кодекса РФ продажа земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на торгах, проводимых в форме аукционов, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 2 настоящей статьи.

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

В силу ч.9 ст. 39.11 ЗК РФ аукцион является открытым по составу участников, за исключением случаев, предусмотренных [пунктом 10](#) настоящей статьи.

На основании ч.11 ст. 39.11 ЗК РФ организатором аукциона вправе выступить уполномоченный орган или специализированная организация, действующая на основании договора с уполномоченным органом.

Как следует из ч.21 ст. 39.11 ЗК РФ извещение о проведении аукциона должно содержать сведения, в том числе, и о форме заявки на участие в аукционе.

В соответствии с ч.22 ст. 39.11 ЗК РФ обязательным приложением к размещенному на официальном сайте извещению о проведении аукциона является проект договора купли-продажи или проект договора аренды земельного участка.

Согласно ч.1 ст. 39.12 ЗК РФ для участия в аукционе заявители представляют в установленный в извещении о проведении аукциона срок следующие документы:

1) заявка на участие в аукционе по установленной в извещении о проведении аукциона форме с указанием банковских реквизитов счета для возврата задатка;

2) копии документов, удостоверяющих личность заявителя (для граждан);

3) надлежащим образом заверенный перевод на русский язык документов о государственной регистрации юридического лица в соответствии с законодательством иностранного государства в случае, если заявителем является иностранное юридическое лицо;

4) документы, подтверждающие внесение задатка.

Организатор аукциона не вправе требовать представление иных документов, за исключением документов, указанных в [пункте 1](#) настоящей статьи. Организатор аукциона в отношении заявителей - юридических лиц и индивидуальных предпринимателей запрашивает сведения, подтверждающие факт внесения сведений о заявителе в единый государственный реестр юридических лиц (для юридических лиц) или единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей (для индивидуальных предпринимателей), в федеральном органе исполнительной власти, осуществляющем государственную регистрацию юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств (ч.3 ст. 39.12 ЗК РФ).

Извещение о проведении открытого аукциона содержит исчерпывающий перечень документов, установленный ч.1 ст. 39.12 ЗК РФ, однако, форма заявки, являющаяся обязательным приложением к извещению, устанавливает, что претендент на участие в конкурсе также должен предоставить: доверенность на лицо, уполномоченное действовать от имени заявителя либо заверенную копию документа, подтверждающего полномочия лица действовать без доверенности; копию документа, удостоверяющего личность лица, уполномоченного действовать от имени заявителя; информацию, подтверждающую факт внесения сведений о заявителе в единый государственный реестр юридических лиц (для юридических лиц) или единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей (для индивидуальных предпринимателей), в федеральном органе исполнительной власти, осуществляющем государственную регистрацию юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств, а также полномочия лица действовать от их имени.

Таким образом, организатор торгов нарушает ч.3 ст. 39.12 ЗК РФ в части установления требований по предоставлению дополнительных документов к заявителю (претенденту на участие в аукционе).

Согласно ч.8 ст. 39.12 ЗК РФ заявитель не допускается к участию в аукционе в следующих случаях:

1) непредставление необходимых для участия в аукционе документов или представление недостоверных сведений;

2) непоступление задатка на дату рассмотрения заявок на участие в аукционе;

3) подача заявки на участие в аукционе лицом, которое в соответствии с настоящим Кодексом и другими федеральными законами не имеет права быть участником конкретного аукциона, покупателем земельного участка или приобрести земельный участок в аренду;

4) наличие сведений о заявителе, об учредителях (участниках), о членах коллегиальных исполнительных органов заявителя, лицах, исполняющих функции единоличного исполнительного органа заявителя, являющегося юридическим лицом, в предусмотренном настоящей статьей реестре недобросовестных участников аукциона.

Следовательно, в случае, если заявитель не приложит к заявке запрашиваемые организатором торгов документы, то его не допустят к участию в аукционе, что ведет к ограничению конкуренции.

В проекте договора купли-продажи земельного участка, который также является обязательным приложением к извещению, в п.5 указано, что покупатель не вправе самостоятельно изменить целевое назначение и режим использования земельного участка.

В соответствии со [ст. 7](#) ЗК РФ земли в Российской Федерации по целевому назначению подразделяются на семь категорий. Соответственно, изменение целевого назначения выражается в переводе земли из одной категории в другую

Согласно п.3 ст. 8 ЗК РФ перевод земель из одной категории в другую осуществляется в отношении земель, находящихся в муниципальной собственности, за исключением земель сельскохозяйственного назначения, - органами местного самоуправления.

Как следует из ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 21.12.2004 N 172-ФЗ (ред. от 31.12.2014) "О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую" для перевода земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую заинтересованным лицом подается ходатайство о переводе земель из одной категории в другую или ходатайство о переводе

земельных участков из состава земель одной категории в другую в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, уполномоченные на рассмотрение этого ходатайства.

При переводе земельного участка из одной категории в другую также возникает вопрос и об изменении его разрешенного использования. Следовательно, помимо ходатайства о переводе земельного участка в другую категорию необходимо также обратиться в орган местного самоуправления - для изменения разрешенного использования земельного участка.

Таким образом, собственник земельного участка самостоятельно изменить целевое назначение и режим использования земельного участка не сможет, ему необходимо обратиться с ходатайством в орган местного самоуправления, который на основании предоставленных ему полномочий рассмотрит данное ходатайство.

Следовательно, в проекте договора купли-продажи земельного участка организатор торгов неправоммерно установил данную обязанность покупателя (победителя аукциона).

К лоту № 2 организатором торгов установлены дополнительные требования – обязать победителя торгов разработать в течение 30 дней с момента регистрации права собственности на выигранный на аукционе участок документацию по планированию территории в соответствии с его разрешенным использованием, с обязательным размещением на нем искусственного водоема и малых архитектурных форм.

Так, в соответствии с [частью 1 статьи 35](#) Градостроительного кодекса Российской Федерации в результате градостроительного зонирования могут определяться жилые, общественно-деловые, производственные зоны, зоны инженерной и транспортной инфраструктур, зоны сельскохозяйственного использования, зоны рекреационного назначения, зоны особо охраняемых территорий, зоны специального назначения, зоны размещения военных объектов и иные виды территориальных зон.

[Пунктом 9 статьи 85](#) ЗК РФ установлено, что земельные участки в составе рекреационных зон используются для отдыха граждан и туризма.

В [статье 98](#) ЗК РФ определено, что к землям рекреационного назначения относятся земли, предназначенные и используемые для отдыха, туризма, физико-оздоровительной и спортивной деятельности граждан.

Согласно [части 11 статьи 35](#) ГрК РФ в состав зон рекреационного назначения могут включаться зоны в границах территорий, занятых городскими лесами, скверами, парками, городскими садами, прудами, озерами, водохранилищами, пляжами, береговыми полосами водных объектов общего пользования, а также в границах иных территорий, используемых и предназначенных для отдыха, туризма, занятий физической культурой и спортом.

Правила землепользования и застройки муниципального образования Подгородне-Покровский сельсовет Оренбургского района Оренбургской области устанавливают, что зона природно-рекреационных территорий (Р-1) выделена для обеспечения правовых условий сохранения и использования существующего природного ландшафта и создания экологически-чистой окружающей среды в интересах здоровья населения. Парк – это озелененная территория многофункционального или специализированного направления рекреационной деятельности с развитой системой благоустройства, предназначенная для периодического массового отдыха населения.

Так, в [статье 1](#) ГрК РФ закреплены понятия: градостроительное зонирование - зонирование территорий муниципальных образований в целях определения территориальных зон и установления градостроительных регламентов; территориальные зоны - зоны, для которых в правилах землепользования и застройки определены границы и установлены градостроительные регламенты; градостроительный регламент - устанавливаемые в пределах границ соответствующей территориальной зоны виды разрешенного использования земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства,

Таким образом, установлением территориальной зоны определяются ее границы и виды разрешенного использования объектов данной зоны. Определение субъектного состава

пользователей земельных участков и иных объектов зоны не может быть осуществлено посредством градостроительного зонирования, следовательно, определяя приведенные виды разрешенного использования спорных земельных участков, территориальная зона Р-1 не устанавливает обязательных требований к субъектному составу его пользователей, определяя лишь возможные цели использования участка.

Данная позиция согласуется с положениями [пункта 4 статьи 85](#) ЗК РФ, в соответствии с которым градостроительные регламенты обязательны для исполнения всеми собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков независимо от форм собственности и иных прав на земельные участки.

Указанные лица могут использовать земельные участки в соответствии с любым предусмотренным градостроительным регламентом для каждой территориальной зоны видом разрешенного использования.

В соответствии со ст. 45 ГрК РФ подготовка документации по планировке территории осуществляется уполномоченными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления самостоятельно либо привлекаемыми ими на основании государственного или муниципального контракта, заключенного в соответствии с [законодательством](#) Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, иными лицами, за исключением случая, указанного в [части 8.1](#) настоящей статьи. Подготовка документации по планировке территории, в том числе предусматривающей размещение объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения, может осуществляться физическими или юридическими лицами за счет их средств.

Из положений ГрК РФ следует, что обязанность по разработке документации по планировке территории лежит только на лицах, с которыми заключается договор о комплексном освоении территории или договор о развитии застроенной территории.

Следовательно, установление обязанности на победителя торгов разработать документацию по планировке территории организатором торгов неправомерно.

В силу ч.1 ст. 17 Закона № 135-ФЗ при проведении торгов запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

Согласно ч.2 ст. 17 Закона № 135-ФЗ наряду с установленными [частью 1](#) настоящей статьи запретами при проведении торгов, если организаторами торгов являются органы местного самоуправления, а также при проведении торгов, в случае закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд запрещается не предусмотренное федеральными законами или иными нормативными правовыми актами ограничение доступа к участию в торгах, запросе котировок, запросе предложений.

Нарушение антимонопольных требований к торгам является основанием для признания судом соответствующих торгов недействительными (ч.4 ст. 17 Закона № 135-ФЗ).

В соответствии с п.2 ст. 449 ГК РФ признание торгов недействительными влечет недействительность договора, заключенного с лицом, выигравшим торги.

Таким образом, организатором торгов допущены нарушения ч.1, 2 ст. 17 Федерального закона № 135-ФЗ «О защите конкуренции», ч.3 ст. 39.12 ЗК РФ, выразившиеся в установлении дополнительных требований к заявителю (претенденту на участие в аукционе).

В соответствии с ч.1 ст.18.1 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции» по правилам настоящей статьи антимонопольный орган рассматривает жалобы на действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии при организации и проведении торгов, заключении договоров по результатам торгов или в случае, если торги, проведение которых является обязательным в соответствии с законодательством Российской Федерации, признаны несостоявшимися, за исключением жалоб, рассмотрение которых предусмотрено законодательством Российской Федерации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

Согласно ч.17 ст.18.1 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции» при рассмотрении жалобы по существу комиссия антимонопольного органа рассматривает обжалуемые действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии. В случае, если в ходе рассмотрения жалобы комиссией антимонопольного органа установлены иные нарушения в действиях (бездействии) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии, комиссия антимонопольного органа принимает решение с учетом всех выявленных нарушений.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 18.1, 23 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу <....> обоснованной.
2. Признать организатора торгов – администрацию муниципального образования Подгородне-Покровский сельсовет Оренбургского района Оренбургской области нарушившим ч.3 ст. 39.12 Земельного кодекса Российской Федерации, ч.1,2 статьи 17 Федерального закона № 135-ФЗ «О защите конкуренции».
3. Выдать организатору торгов – администрации муниципального образования Подгородне-Покровский сельсовет Оренбургского района Оренбургской области предписание об аннулировании торгов.

Председатель Комиссии <.....>

Члены Комиссии <.....>

Примечание: настоящее решение может быть обжаловано в установленном законом порядке.

Предписание по делу № 06-18-31/2015

об аннулировании торгов

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

Председателя Комиссии – <.....>; членов Комиссии: <.....>

руководствуясь п. 20 ст.18.1, п.3.1 ч.1 ст.23 Федерального закона №135-ФЗ от 26.07.2006г. «О защите конкуренции», на основании решения по делу № 06-18-31/2015 о нарушении администрацией муниципального образования Подгородне-Покровский сельсовет Оренбургского района Оренбургской области ч.3 ст. 39.12 Земельного кодекса Российской Федерации, ч.1 ст. 17 Федерального закона №135-ФЗ от 26.07.2006г. «О защите конкуренции»,

предписывает:

1. Организатору торгов – администрации муниципального образования Подгородне-Покровский сельсовет Оренбургского района Оренбургской области **ПРЕКРАТИТЬ нарушение** ч.1,2 ст. 17 Федерального закона № 135-ФЗ «О защите конкуренции», ч.3 ст. 39.12 Земельного кодекса Российской Федерации, выразившееся в установлении требований по предоставлению дополнительных документов к заявителю, для чего в срок до **18 сентября 2015 года** аннулировать торги в форме открытого аукциона по продаже в собственность земельных участков на территории Подгородне-Покровского сельсовета Оренбургского района Оренбургской области.

2. О выполнении настоящего Предписания сообщить в Оренбургское УФАС России до **25 сентября 2015 года**, представив документы, подтверждающие его исполнение.

Председатель Комиссии

<.....>

Члены Комиссии

<.....>

Предписание может быть обжаловано в арбитражный суд в течение 3-х месяцев со дня его вынесения.

Примечание: неисполнение в установленный срок настоящего Предписания влечет наложение административного штрафа в соответствии