

Решение № 055/10/18.1-865/2023

о признании жалобы обоснованной

09.08.2023

г. Омск

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Омской области (далее – Омское УФАС России) по рассмотрению жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров (далее – Комиссия) в составе:

<...> – заместителя руководителя управления, председателя Комиссии;

<...> – главного специалиста-эксперта отдела контроля органов власти, члена Комиссии;

<...> – специалиста-эксперта отдела контроля органов власти, члена Комиссии,

рассмотрев в порядке, предусмотренном статьей 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), жалобу <...> (далее – <...>, Заявитель) на действия Администрации Большереченского городского поселения Большереченского муниципального района Омской области (далее – Администрация, Организатор торгов, Ответчик) при проведении аукциона по продаже земельного участка с кадастровым номером 55:02:010146:141 (извещение № 22000068140000000020 размещено на официальном сайте Российской Федерации www.torgi.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет») (далее – аукцион, торги),

в отсутствие Заявителя, надлежащим образом извещенного о времени и месте рассмотрения жалобы,

при участии представителя Ответчика посредством системы видеоконференц-связи: исполняющего обязанности главы Большереченского городского поселения Большереченского муниципального района Омской области <...> (решение Совета Большереченского городского поселения Большереченского муниципального района Омской области от 31.07.2023 № 165, личность удостоверена паспортом),

УСТАНОВИЛА:

1. В Омское УФАС России поступила жалоба Заявителя (вх. от 31.07.2023 № 6971-ЭП/23), который полагает, что документация об аукционе противоречит требованиям действующего законодательства Российской Федерации. В обоснование своей позиции Заявитель указывает следующее.

В соответствии с действующим законодательством аукционы по продаже/аренде земельных участков должны проводиться в электронном виде, вместе с тем, Организатор торгов проводит их по своему месту нахождения, что делает затруднительным участие в торгах.

Также Организатором торгов в извещении установлены незаконные требования, а именно: «Лицо, перечислившее задаток для участия в аукционе, но не принявшее участие в аукционе и не направившее уведомление об отказе от участия до дня, предшествующего дате проведения аукциона, теряет право требовать возврат задатка».

На основании изложенного, Заявитель просит провести проверку по изложенным нарушениям, допущенным Организатора торгов, а также проверить на соответствие действующему законодательству аукционную документацию. Привлечь виновных к ответственности.

2. В соответствии с уведомлением Омского УФАС России от 31.07.2023 № ГЛ/4555/23 Администрацией представлены копии запрашиваемых документов (вх. от 08.08.2023 № 7278-ЭП/23).

Письменных пояснений Администрацией в материалы дела не представлено, вместе с тем на заседании Комиссии 09.08.2023 представитель Ответчика отметил, что при проведении оспариваемого аукциона Администрация руководствовалась постановлением Правительства Омской области от 27.04.2023 № 232-п, которым утвержден перечень муниципальных образований Омской области на территориях которых расположены земельные участки, в отношении которых до 01.01.2026 аукционы по продаже земельных участков или аренде земельных участков не проводятся в электронной форме. Большереченский муниципальный район включен в указанный перечень.

Таким образом, Ответчик считает, что оспариваемый аукцион не должен был проводиться в электронной форме, в связи с чем, нарушений действующего законодательства Организатором торгов не допущено.

На основании изложенного, Ответчик просит признать жалобу Заявителя необоснованной.

3. Из представленных материалов и информации, размещенной на

официальном сайте Российской Федерации www.torgi.gov.ru, Комиссией установлено, что Администрацией издано распоряжение от 07.07.2023 № 239 «О проведении аукциона по продаже земельного участка».

21.07.2023 Администрацией на официальном сайте Российской Федерации www.torgi.gov.ru размещено извещение № 22000068140000000020, лот № 1 о проведении аукциона по продаже земельного участка с кадастровым номером 55:02:010146:141. Местоположение земельного участка: Российская Федерация, Омская область, Большереченский район, Большереченское городское поселение, р.п. Большеречье, ул. Солнечная. Площадь земельного участка 3329,0 кв. м. Разрешенное использование: для ведения личного подсобного хозяйства. Категория земель: земли населенных пунктов.

Начальная цена продажи земельного участка 456 000 рублей. Размер задатка – 91 200 руб., «шаг аукциона» – 13 680 руб.

Дата начала и окончания срока приема заявок: с 24.07.2023 с 09.00 ч. по 18.08.2023 до 12.00 ч. Дата определения участников аукциона – 18.08.2023. Дата проведения аукциона – 22.08.2023 в 12.00 ч.

Уведомлением Омского УФАС России от 31.07.2023 № ГЛ/4555/23 аукцион приостановлен.

4. Рассмотрев жалобу Заявителя, представленные Ответчиком документы, Комиссия признала жалобу **обоснованной** в части, исходя из следующего.

В силу пункта 4.2 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган рассматривает жалобы на нарушение процедуры обязательных в соответствии с законодательством Российской Федерации торгов в порядке, предусмотренном статьей 18.1 Закона о защите конкуренции.

В соответствии с частью 1 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган рассматривает жалобы на действия (бездействие) юридического лица, 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, а также при организации и проведении закупок в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», за исключением жалоб, рассмотрение которых предусмотрено законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии могут быть обжалованы в антимонопольный орган лицами, подавшими заявки на участие в торгах, а в случае, если такое обжалование связано с нарушением установленного нормативными правовыми актами порядка размещения информации о проведении торгов, порядка подачи заявок на участие в торгах, также иным лицом (заявителем), права или законные интересы которого могут быть ущемлены или нарушены в результате нарушения порядка организации и проведения торгов (часть 2 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции).

В силу части 1 статьи 39.6 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ) договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается на торгах, проводимых в форме аукциона, за исключением случаев, предусмотренных частью 2 статьи 39.6 ЗК РФ.

Предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности регулируется главой V.1 ЗК РФ. Порядок предоставления земельных участков установлен в статьях 39.11 – 39.13 ЗК РФ.

В соответствии с частью 1 статьи 39.11 ЗК РФ решение о проведении аукциона по продаже земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, принимается уполномоченным органом, в том числе по заявлениям граждан или юридических лиц.

Извещение о проведении аукциона размещается на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о проведении торгов, определенном Правительством Российской Федерации, не менее чем за тридцать дней до дня проведения аукциона. Указанное извещение должно быть доступно для ознакомления всем заинтересованным лицам без взимания платы (часть 19 статьи 39.11 ЗК РФ).

Частями 1, 3 статьи 39.13 ЗК РФ предусмотрено, что аукцион по продаже земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, аукцион на право заключения договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, проводятся в электронной форме (электронный аукцион), за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом.

Подготовка и проведение электронного аукциона осуществляются в порядке, предусмотренном статьями 39.11 и 39.12 ЗК РФ, с учетом особенностей, установленных названной статьей.

В силу части 3 статьи 3 Федерального закона от 07.10.2022 № 385-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и признании утратившей силу части 7 статьи 34 Федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и

отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 385-ФЗ) органами государственной власти субъектов Российской Федерации могут быть определены муниципальные образования, на территориях которых расположены находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки, в отношении которых до 1 января 2026 года аукционы по продаже земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, либо на право заключения договоров аренды таких участков в соответствии со статьей 39.18 ЗК РФ в электронной форме не проводятся по причине технической невозможности участия в них граждан и (или) крестьянских (фермерских) хозяйств в связи с ограничением либо отсутствием доступа к подключению к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на территориях данных муниципальных образований.

В соответствии с пунктами 3, 4, 7, 8 части 21 статьи 39.11 ЗК РФ извещение о проведении аукциона должно содержать, в том числе следующие сведения:

- о месте, дате, времени и порядке проведения аукциона;
- о предмете аукциона (в том числе о местоположении, площади и кадастровом номере земельного участка), правах на земельный участок, об ограничениях этих прав, о разрешенном использовании и принадлежности земельного участка к определенной категории земель, а также о максимально и (или) минимально допустимых параметрах разрешенного строительства объекта капитального строительства (за исключением случаев, если в соответствии с основным видом разрешенного использования земельного участка не предусматривается строительство здания, сооружения), о возможности подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения (за исключением сетей электроснабжения) (за исключением случаев, если в соответствии с основным видом разрешенного использования земельного участка не предусматривается строительство здания, сооружения);
- о форме заявки на участие в аукционе, порядке ее приема, об адресе места ее приема, о дате и времени начала и окончания приема заявок на участие в аукционе;
- о размере задатка, порядке его внесения участниками аукциона и возврата им задатка, банковских реквизитах счета для перечисления задатка.

Из извещения о проведении аукциона следует, что Организатором торгов на основании распоряжения Администрации от 07.07.2023 № 239 проводится открытый аукцион по составу участников, по форме подачи заявок и по форме подачи предложений о цене на право заключения договора купли-продажи земельного участка с кадастровым номером 55:02:010416:141.

Согласно выписке из Единого государственного реестра недвижимости от

20.06.2023 земельный участок с кадастровым номером 55:02:010416:141 имеет вид разрешенного использования: для ведения личного подсобного хозяйства, категория земель: земли населенных пунктов.

В извещении о проведении аукциона установлен следующий порядок приема заявок на участие в аукционе: заявка представляется заявителем лично по установленной форме (либо представителем претендента на основании доверенности) либо по средствам почтовой связи на бумажном носителе по адресу: 646670, Омская область, Большереченский район, р.п. Большеречье, ул. Красноармейская, 3, каб. 3 (второй этаж) в сроки, указанные в информационном сообщении, и регистрируется в журнале регистрации заявок с указанием даты и времени подачи заявок.

Прием заявок осуществляется ежедневно по рабочим дням с 09:00 час. до 17:00 час. (перерыв с 12:45 час. до 14:00 час.), в пятницу – с 09:00 час. до 15:00 час. (перерыв с 12:45 час. до 14:00 час.).

Дата, место и время проведения аукциона: 22.08.2023, Омская область, Большереченский район, р.п. Большеречье, ул. Красноармейская, 3, каб. 3 (второй этаж) в 12:00 час.

Как было указано выше, по общему правилу, предусмотренному статьей 39.13 ЗК РФ, аукцион на право заключения договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, проводится в электронной форме, за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом № 385-ФЗ.

Комиссией установлено, что во исполнение части 3 статьи 3 Федерального закона

№ 385-ФЗ Правительством Омской области издано постановление от 27.04.2023 № 232-п, которым утвержден Перечень муниципальных образований Омской области, на территориях которых расположены находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки, в отношении которых до 1 января 2026 года аукционы по продаже земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, либо на право заключения договоров аренды таких участков в соответствии со статьей 39.18 ЗК РФ в электронной форме не проводятся. В указанный перечень входит, в том числе Большереченский муниципальный район Омской области (пункт 2 приложения к постановлению от 27.04.2023 № 232-п).

Так, статья 39.18 ЗК РФ устанавливает особенности предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, гражданам для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта, садоводства для собственных нужд, гражданам и крестьянским (фермерским) хозяйствам для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности.

В соответствии с Классификатором видов разрешенного использования земельных участков, утвержденным приказом Росреестра от 10.11.2020 № П/0412 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков», вид разрешенного использования «для ведения личного подсобного хозяйства (приусадебный земельный участок)» (код 2.2) подразумевает размещение жилого дома, указанного в описании вида разрешенного использования с кодом 2.1, производство сельскохозяйственной продукции, размещение гаража и иных вспомогательных сооружений, содержание сельскохозяйственных животных.

В рассматриваемом случае земельный участок с кадастровым номером 55:02:010416:141 имеет вид разрешенного использования: для ведения личного подсобного хозяйства, в связи с чем, Комиссия приходит к выводу, что исключения о возможности проведения аукциона не в электронной форме, предусмотренные частью 3 статьи 3 Федерального закона № 385-ФЗ, учитывая вид разрешенного использования земельного участка, распространяются на оспариваемый аукцион. Таким образом, Комиссия признает необоснованным довод Заявителя, что у Организатора торгов не имелось оснований для проведения аукциона не в электронной форме.

Относительно довода Заявителя об установлении незаконных условий о не возврате задатка Комиссия отмечает следующее.

В силу части 18 статьи 39.11 ЗК РФ организатор аукциона устанавливает время, место и порядок проведения аукциона, сроки подачи заявок на участие в аукционе, порядок внесения и возврата задатка, величину повышения начальной цены предмета аукциона («шаг аукциона»).

При этом ЗК РФ также определены случаи обязательного возврата задатка лицу, подавшему заявку на участие в торгах. Так, согласно части 7 статьи 39.12 ЗК РФ заявитель имеет право отозвать принятую организатором аукциона заявку на участие в аукционе до дня окончания срока приема заявок, уведомив об этом в письменной форме организатора аукциона. Организатор аукциона обязан вернуть заявителю внесенный им задаток в течение трех рабочих дней со дня поступления уведомления об отзыве заявки. В случае отзыва заявки заявителем позднее дня окончания срока приема заявок задаток возвращается в порядке, установленном для участников аукциона.

Частью 11 статьи 39.12 ЗК РФ организатор аукциона обязан вернуть заявителю, не допущенному к участию в аукционе, внесенный им задаток в течение трех рабочих дней со дня оформления протокола приема заявок на участие в аукционе.

В силу части 18 статьи 39.12 ЗК РФ в течение трех рабочих дней со дня подписания протокола о результатах аукциона организатор аукциона обязан вернуть задатки лицам, участвовавшим в аукционе, но не

победившим в нем.

В извещении о проведении аукциона Организатором торгов установлен следующий порядок внесения и возврата задатка: «задаток вносится претендентом на текущий счет продавца с 24 июля 2023 года и должен поступить на указанный счет до дня определения участников аукциона, т.е. не позднее 18 августа 2023 года.

Организатор аукциона обязан вернуть внесенный задаток претенденту в течение 3 банковских дней со дня регистрации отзыва заявки в журнале приема заявок. В случае отзыва заявки претендентом позднее даты окончания приема заявок задаток возвращается в порядке, установленном для участников аукциона.

Организатор аукциона обязан вернуть внесенный задаток претенденту, не допущенному к участию в аукционе, в течение 3 банковских дней со дня оформления протокола о признании претендентов участниками аукциона.

Организатор аукциона обязан в течение 3 банковских дней со дня подписания протокола о результатах аукциона вернуть задаток участникам аукциона, которые не выиграли их.

Организатор аукциона обязан в течение 3 банковских дней со дня подписания протокола о результатах аукциона вернуть внесенный участниками несостоявшихся аукциона задаток.

Организатор аукциона в течение пяти дней обязан известить участников аукциона о своем отказе в проведении аукциона и вернуть участникам аукциона в 3-дневный срок внесенные задатки.

В случае необоснованного отказа лица, перечислившего задаток на участие в аукционе (задаткодателя), от исполнения своих обязательств по договору купли-продажи последний теряет право требовать возврата задатка. В случае уклонения победителя аукциона от подписания протокола о результатах аукциона, а также от заключения договора купли-продажи, он утрачивает внесенный им задаток.

Лицо, перечислившее задаток для участия в аукционе, но не принявшее участие в аукционе и не направившее уведомление об отказе от участия до дня, предшествующего дате проведения аукциона, теряет право требовать возврата задатка».

Согласно части 1 статьи 380 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) задатком признается денежная сумма, выдаваемая одной из договаривающихся сторон в счет причитающихся с нее по договору платежей другой стороне, в доказательство заключения договора и в обеспечение его исполнения.

Частями 1, 2 статьи 381 ГК РФ определено, что при прекращении

обязательства до начала его исполнения по соглашению сторон либо вследствие невозможности исполнения (статья 416 ГК РФ) задаток должен быть возвращен.

Если за неисполнение договора ответственна сторона, давшая задаток, он остается у другой стороны. Если за неисполнение договора ответственна сторона, получившая задаток, она обязана уплатить другой стороне двойную сумму задатка.

Положения статьи 381 ГК РФ предусматривают ответственность для стороны за неисполнение договора. В рассматриваемой ситуации соглашение о задатке начинает действовать в случае признания участника аукциона победителем аукциона или в иных случаях, когда с участником договора должен быть заключен договор аренды.

Такой вывод следует из существа задатка, который обеспечивает исполнение обязательства под риском невозврата внесенной денежной суммы в случае неисполнения обязательства. При этом стороны соглашения о задатке должны быть «связаны» основным обязательством, то есть в случае наличия заключенного договора, либо при наличии обязанности (принятия обязанности) заключить договор. В обоих случаях задаток гарантирует надлежащее исполнение договора (либо заключения договора).

Данный вывод соотносится с частью 21 статьи 39.12 ЗК РФ, которой установлено, что задаток, внесенный лицом, признанным победителем аукциона, задаток, внесенный иным лицом, с которым договор купли-продажи или договор аренды земельного участка заключается в соответствии с пунктом 13, 14 или 20 названной статьи, засчитываются в оплату приобретаемого земельного участка или в счет арендной платы за него. Задатки, внесенные этими лицами, не заключившими в установленном настоящей статьей порядке договора купли-продажи или договора аренды земельного участка вследствие уклонения от заключения указанных договоров, не возвращаются.

Как было указано выше, частью 18 статьи 39.12 ЗК РФ определено, что в течение трех рабочих дней со дня подписания протокола о результатах аукциона организатор аукциона обязан вернуть задатки лицам, участвовавшим в аукционе, но не победившим в нем.

То есть, задатки возвращаются всем лицам, принимавшим участие в аукционе, при этом под лицами, принимавшими участие в аукционе, следует понимать всех лиц, допущенных к участию в аукционе, без градации на тех, кто зарегистрировался для участия в аукционе и тех, кто не зарегистрировался.

Учитывая вышеизложенное, Комиссия приходит к выводу, что установленное Администрацией в извещении о проведении аукциона условие, что задаток не возвращается лицу, перечислившему задаток для участия в аукционе, но

не принявшему участие в нем и не направившему уведомление об отказе от участия в аукционе, позволяет Организатору торгов без установленных законом оснований, а именно: наличия договора или обязанности по заключению договора (то есть обязательства, связывающего в данном случае в силу закона одного из участников аукциона и его организатора), получить денежные средства лица, не являющегося стороной данного обязательства, что противоречит требованиям статей 380, 381 ГК РФ, части 18 статьи 39.12 ЗК РФ. Указанное нарушение содержит в себе признаки состава административного правонарушения, ответственность за совершение которого установлена статьей 7.32.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Таким образом, Комиссия признает довод Заявителя обоснованным.

Данная позиция также соотносится с выводами арбитражных судов по делу № А75-7346/2021.

В соответствии с частью 20 статьи 18.1 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, нарушений порядка осуществления в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, являющихся субъектами градостроительных отношений, процедур, включенных в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства) принимает решение о необходимости выдачи предписания, предусмотренного пунктом 3.1 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции.

Принимая решение о выдаче предписания, Комиссией учтено, что срок подачи заявок на участие в аукционе оканчивается 18.08.2023. Поскольку установленное Администрацией в извещении о проведении аукциона условие о не возврате задатка участнику, который перечислил задаток для участия в аукционе, но не принял в нем участие, противоречит нормам действующего законодательства, Комиссия приходит к выводу о необходимости выдачи Организатору торгов предписания об исключении данного условия из извещения о проведении аукциона.

Всесторонне и полно исследовав материалы дела, принимая во внимание изложенное, руководствуясь частью 20 статьи 18.1, пунктом 3.1 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать **обоснованной** жалобу <...> на действия Администрации Большереченского городского поселения Большереченского муниципального района Омской области при проведении аукциона по продаже земельного участка с кадастровым номером 55:02:010146:141 (извещение № 22000068140000000020 размещено на официальном сайте Российской Федерации www.torgi.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»).

2. Выдать Администрации Большереченского городского поселения Большереченского муниципального района Омской области предписание об устранении выявленных нарушений, с учетом выводов Комиссии, указанных в настоящем решении.

3. Передать материалы дела № 055/10/18.1-865/2023 уполномоченному должностному лицу Омского УФАС России для принятия решения о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном статьей 7.32.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Согласно части 23 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции настоящее решение может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев со дня его принятия.

Председатель Комиссии

<...>

Члены Комиссии

<...>

<...>