

РЕШЕНИЕ

№054/01/15-2328/2023

Резолютивная часть решения оглашена 20.05.2024

г. Новосибирск

В полном объеме решение изготовлено 24.05.2024

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Новосибирской области (Новосибирское УФАС России) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

<...>

рассмотрев дело №054/01/15-2328/2023 от 01.02.2024, возбужденное в отношении мэрии г. Новосибирска в лице департамента земельных и имущественных отношений города Новосибирска (<...>) по признакам нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции»,

в присутствии представителя мэрии г. Новосибирска <...> (по доверенности), <...> (по доверенности), в отсутствие заявителя <...>., извещенного надлежащим образом о дате, времени и месте рассмотрения дела,

УСТАНОВИЛА:

01.09.2023 в Новосибирское УФАС России поступило обращение физического лица о неправомерном изменении мэрией г. Новосибирска вида разрешенного использования земельных участков.

В связи с наличием в действиях мэрии г. Новосибирска в лице Департамента земельных и имущественных отношений признаков нарушения антимонопольного законодательства, на основании части 1 статьи 39.1 ответчику выдано предупреждение №054/01/15-2328/2023 от 20.11.2023.

Согласно части 8 статьи 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в случае невыполнения предупреждения в установленный срок при наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства антимонопольный орган обязан принять решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства в срок, не превышающий десяти рабочих дней со дня истечения срока, установленного для выполнения предупреждения.

На основании изложенного, руководствуясь частью 8 статьи 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», издан приказ №2 от 15.01.2024 о возбуждении дела и создании Комиссии по рассмотрению дела №054/01/15-2272/2023 о нарушении антимонопольного законодательства.

Для исполнения предупреждения Новосибирского УФАС России №054/01/15-2328/2023 от 20.11.2023, мэрии г. Новосибирска необходимо в срок до 20.01.2024 совершить действия, направленные на направленных на обеспечение конкуренции, а именно, принятия мер по расторжению дополнительного соглашения № 1 от 16.02.2022 к договору аренды земельного участка на территории г. Новосибирска от 31.07.2020 № 132939 р либо путем объявления торгов на право заключения договоров аренды земельного участка с кадастровым номером <...>.

Предупреждение в указанный срок не исполнено.

Мэрия г. Новосибирска представила следующие пояснения (вх3944-ЭП/24 от 05.03.2024).

Рассмотрев определение Управления Федеральной антимонопольной службы по Новосибирской области от 09.02.2024 № 054/01/15-2328/2023, сообщаем следующее.

Земельный участок с кадастровым номером <...> площадью 5151 кв. м был предоставлен ООО «СИБ-ФУД» по договору аренды от 31.07.2020 № 132939р сроком до 31.07.2026. Согласно п. 1.2 указанного договора виды разрешенного использования земельного участка: магазины (4.4) - объекты для продажи товаров, торговая площадь которых составляет до 5000 кв. метров; общественное питание (4,6) - рестораны; кафе; столовые; закусочные; бары.

Данный договор был заключен в соответствии с пп. 16 п. 2 статьи 39.6 Земельного кодекса РФ, соглашением об изъятии земельного участка для муниципальных нужд от 06.07.2020 № 28.

Впоследствии права и обязанности по указанному договору аренды были переданы обществу с ограниченной ответственностью «Архитектурно-Строительная Мастерская Тимушкина и К».

Согласно постановлению мэрии города Новосибирска от 04.02.2013 №907 «Об утверждении состава и Положения о комиссии по вопросам земельных отношений и застройки земельных участков на территории г. Новосибирска» (далее - комиссия) к функциям комиссии относится решение вопросов, связанных с землепользованием и осуществлением градостроительной деятельности.

21.11.2021 комиссией по вопросам земельных отношений и застройки земельных участков на территории г. Новосибирска было принято решение об изменении вида разрешенного использования земельного участка с кадастровым номером <...> на «здравоохранение (3.4); амбулаторно-поликлиническое обслуживание (3.4.1); объекты торговли (торговые центры, торгово-развлекательные центры (комплексы) (4.2); магазины (4.4); общественное питание (4.6); гостиничное обслуживание (4.7); спорт (5.1); обеспечение занятий спортом в помещениях (5.1.2); площадки для занятий спортом (5.1.3); оборудованные площадки для занятий спортом (5.1.4)».

16.02.2022 заключено дополнительное соглашение № 1 к договору аренды от

31.07.2020 №132939р об изменении вида разрешенного использования.

В связи с тем, что договор аренды от 31.07.2020 № 132939р заключен без проведения торгов, нарушений земельного законодательства при заключении дополнительного соглашения к указанному договору аренды допущено не было.

Согласно представленному мэрией г. Новосибирска (вх.№6930-ЭП/24 от 15.04.2024) акту осмотра земельного участка №944973 от 12.04.2024, в границах земельного участка с кадастровым номером <...> какие –либо объекты недвижимого имущества и нестационарные объекты отсутствуют. Строительство не ведется. Строительная техника отсутствует.

Рассмотрев материалы дела Комиссия Новосибирского УФАС России установила следующее.

Земельный участок с кадастровым номером <...> передан мэрией г. Новосибирска «СИБ-ФУД» по договору аренды от 31.07.2020 № 132939р с видом разрешенного использования «Магазины (4.4) - объекты для продажи товаров, торговая площадь которых составляет до 5000 кв. метров; общественное питание (4.6) - рестораны; кафе; столовые; закусочные; бары». Впоследствии права и обязанности по указанному договору аренды были переданы обществу с ограниченной ответственностью «Архитектурно-Строительная Мастерская Тимушкина и К».

В соответствии с дополнительным соглашением № 1 от 16.02.2022 к договору аренды вид разрешенного использования земельного участка <...> изменен на «здравоохранение (3.4); амбулаторно-поликлиническое обслуживание (3.4.1); Объекты торговли (торговые центры, торгово-развлекательные центры (комплексы) (4.2) магазины (4.4); общественное питание (4.6); гостиничное обслуживание (4.7); спорт (5.1); обеспечение занятий спортом в помещениях (5.1.2); площадки для занятий спортом (5.1.3); оборудованные площадки для занятий спортом (5.1.4)».

Согласно части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия).

Согласно п. 7 ст. 4 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», конкуренция - соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем

товарном рынке.

Согласно части 1 статьи 39.6 Земельного кодекса РФ договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается на торгах, проводимых в форме аукциона, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 2 данной статьи.

Таким образом, законом определен порядок предоставления земельных участков.

В соответствии с пунктом 1 статьи 615 Гражданского кодекса РФ арендатор обязан пользоваться арендованным имуществом либо в соответствии с условиями договора, либо в соответствии с назначением имущества, если в договоре такие условия не определены.

Собственники и иные владельцы земельных участков обязаны использовать их в соответствии с целевым назначением и принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным использованием (статьи 1, 7, 42 Земельного кодекса РФ).

Правовой режим земель и земельных участков определяется в соответствии с федеральными законами исходя из их принадлежности к той или иной категории земель и разрешенного использования.

Пункт 3 статьи 85 Земельного кодекса РФ допускает использование земельных участков их собственниками, землепользователями, землевладельцами и арендаторами в соответствии с любым видом разрешенного использования, предусмотренным градостроительным регламентом для каждой территориальной зоны.

Одним из способов реализации права на использование земельного участка арендатором является предоставление ему участка в аренду.

Арендатор получает право использования земельного участка по указанному в договоре назначению, которое конкретизирует виды разрешенного использования, предусмотренные градостроительным регламентом для соответствующего земельного участка.

Действующее законодательство не содержит запрет на изменение вида разрешенного использования земельного участка, находящегося в муниципальной собственности, который был предоставлен арендатору без проведения торгов на законных основаниях.

Вместе с тем при решении вопроса о возможности изменения вида разрешенного использования земельного участка по договору арендодатель связан установленным порядком предоставления земельных участков для тех или иных целей использования.

При этом в соответствии со статьей 432 Гражданского кодекса РФ договор считается заключенным, если между сторонами, в требуемой в подлежащих случаях форме, достигнуто соглашение по всем существенным условиям договора.

Существенными являются условия о предмете договора, условия, которые названы в законе или иных правовых актах как существенные или необходимые для договоров данного вида, а также все те условия, относительно которых по заявлению одной из сторон должно быть достигнуто соглашение. Таким образом, условие договора аренды земельного участка о целевом назначении и разрешенном использовании земельного участка является существенным условием договора аренды.

Следовательно, изменении вида разрешенного использования земельного участка, фактически изменившее его целевое назначение, повлекло принципиальное изменение «судьбы» земельного участка с нарушением установленного законом порядка.

Таким образом, заключение дополнительного соглашения об изменении вида разрешенного использования изменило существенные условия договора аренды, а именно, изменен вид разрешенного использования земельного участка, предоставленного в аренду.

В результате заключения дополнительных соглашений, изменяющих существенные условия договора, у сторон возникают новые правоотношения, которые должны соответствовать обязательным для сторон правилам, установленным законом и иными правовыми актами (императивным нормам), действующим в момент заключения такого дополнительного соглашения (согласно части 1 статьи 422 ГК РФ).

В рассматриваемом случае на момент заключения дополнительного соглашения, изменяющего существенные условия договора, норма статьи 39.6 Земельного кодекса РФ об обязательности проведения торгов при заключении договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, уже действовала, и исключения, предусмотренные частью 2 статьи 39.6 Земельного кодекса РФ, отсутствовали.

Поскольку земельный участок предоставлен для определенных целей без проведения торгов, изменение существующего вида его разрешенного использования на вид «здравоохранение (3.4); амбулаторно-поликлиническое обслуживание (3.4.1); Объекты торговли (торговые центры, торгово-развлекательные центры (комплексы) (4.2) магазины (4.4); общественное питание (4.6); гостиничное обслуживание (4.7); спорт (5.1); обеспечение занятий спортом в помещениях (5.1.2); площадки для занятий спортом (5.1.3); оборудованные площадки для занятий спортом (5.1.4)» без проведения торгов могло привести к ограничению конкуренции.

В силу части 2 статьи 422 ГК РФ если после заключения договора принят закон, устанавливающий обязательные для сторон правила иные, чем те, которые действовали при заключении договора, условия заключенного договора сохраняют силу, кроме случаев, когда в законе установлено, что его действие распространяется на отношения, возникшие из ранее заключенных договоров.

При этом заключение дополнительного соглашения изменяет условия заключенного договора в части разрешенного использования, а также в

части размера арендной платы, то есть это уже не заключенный ранее договор, а измененный.

На момент заключения дополнительных соглашений уже действовала ст. 39.6 ЗК РФ, согласно ч. 1 которой договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается на торгах, проводимых в форме аукциона, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 2 настоящей статьи. Исключения, предусмотренный ч. 2 ст. 39.6 ЗК РФ, в данном случае не действуют.

Таким образом, изменение вида разрешенного использования земельных участков и заключение Дополнительного соглашения к Договору аренды земельного участка, изменяющих вид разрешенного использования земельного участка, противоречит положениям действующего законодательства и не могло быть осуществлено на основании ч. 1 ст. 39.6 ЗК РФ.

В соответствии со ст. 3 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» сферой применения данного закона являются отношения, которые связаны с защитой конкуренции, в том числе с предупреждением и пресечением монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, и в которых участвуют российские юридические лица и иностранные юридические лица, организации, федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные осуществляющие функции указанных органов органы или организации, а также государственные внебюджетные фонды, Центральный банк Российской Федерации, физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели.

Согласно п. 7 ст. 4 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», конкуренция - соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

Поскольку земельный участок предоставлен для определенных целей без проведения аукциона, изменение существующего вида его разрешенного использования без проведения аукциона могло привести к ограничению конкуренции.

В тех случаях, когда требуется проведение торгов, подразумевающих состязательность хозяйствующих субъектов, их непроведение, за исключением законодательно установленных случаев, не может не влиять на конкуренцию, поскольку лишь при публичном объявлении торгов в установленном порядке могут быть выявлены потенциальные желающие получить доступ к соответствующему товарному рынку либо права ведения деятельности на нем (Постановление Высшего Арбитражного суда № 14686/10 от 05.04.2011 года; Разъяснения ФАС № АЦ/39755/14 от 30.09.2014 года; Постановление Президиума Высшего Арбитражного суда № 8799/11 от 29.11.2011 года по делу № А66-7056/2010; Определение Верховного Суда РФ № 307КГ15-1408 от

24.06.2015 года; Определение Верховного Суда РФ № 305-КГ16- 16409 от 06.03.2017 года).

Таким образом, действия Департамента земельных и имущественных отношений мэрии г. Новосибирска, выразившиеся в изменении вида разрешенного использования земельного участка с кадастровым номером <...>, предоставленного в аренду без проведения торгов по договору аренды от 31.07.2020 № 132939р, что фактически изменило целевое назначение

Использования земельного участка, с последующим продлением срока действия договора аренды до 31.07.2026, привели (могли привести) к ограничению конкуренции на рынке аренды земельных участков на территории г. Новосибирска.

Таким образом, изменение вида разрешенного использования земельного участка с кадастровым номером <...> без проведения торгов на право заключения договора аренды земельного участка может привести к ограничению конкуренции, следовательно, нарушает часть 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции».

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, статьей 41, пунктом 1 части 1 статьи 48, статьей 49, статьей 51 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006 «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать мэрию г. Новосибирска в лице Департамента земельных и имущественных отношений нарушившей часть 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции». Нарушение выразилось в изменении вида разрешенного использования земельного участка с кадастровым номером <...> , без проведения торгов на право заключения договора аренды земельного участка, что может привести к ограничению конкуренции
2. Признать, что основания для прекращения рассмотрения дела, указанные в статье 48 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006 «О защите конкуренции» отсутствуют.
3. Признать имеющиеся материалы дела достаточными для выдачи мэрии г. Новосибирска в лице Департамента земельных и имущественных отношений предписания о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.
4. Передать материалы дела уполномоченному должностному лицу для принятия решения о привлечении к административной ответственности
5. Признать, что основания для принятия иных мер по пресечению и (или) устранению последствий нарушения антимонопольного законодательства отсутствуют.

Решение Комиссии может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня его принятия.

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа частью 2.6 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Привлечение к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации, не освобождает от обязанности исполнить решение антимонопольного органа.