

РЕШЕНИЕ

№054/01/15-1293/2022

Резолютивная часть решения оглашена 27.12.2022
г. Новосибирск

В полном объеме решение изготовлено 17.01.2022

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

<...>

рассмотрев дело №054/01/15-1293/2022, возбужденное 16.09.2022 по признакам нарушения мэрией г. Новосибирска в лице департамента земельных и имущественных отношений (630000, г. Новосибирск, Красный проспект, 50, ОГРН: 1025402451470, дата присвоения ОГРН: 06.08.2002, ИНН: 5406102806, КПП: 540601001) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции»,

в присутствии представителя ООО «Профессорский квартал. Новосибирск. Специализированный застройщик» <...> (по доверенности <...>), в отсутствие представителей мэрии г. Новосибирска в лице департамента земельных и имущественных отношений г. Новосибирска, депутата Совета г. Новосибирска <...>, извещенных надлежащим образом о дате, времени и месте рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства,

УСТАНОВИЛА:

27.04.2022 в Новосибирское УФАС России поступило обращение (вх. №5870 от 27.04.2022) депутата Совета Депутатов г. Новосибирска <...>, который сообщает следующее.

В 2018 году из участка 54:35:064405:10 по ул. Стартовая были выделены земельные участки 54:35:064405:44 и 54:35:064405:45 с видом разрешенного использования «Поля для гольфа или конных прогулок (5.5) — конноспортивные манежи, не предусматривающие устройства трибун» и коммунальное обслуживание (3.1) — стоянки. С мэрией города Новосибирска ООО «Слип-Транс-Сервис» были заключены договоры аренды земельного участка до 2021 года.

Однако, условия освоения и застройки земельных участков существенно изменились.

Постановлением мэрии города Новосибирска №3499 от 26.09.2018 был принят проект планировки территории, по которому указанные участки относятся к зоне высотной застройки.

Решением Совета Депутатов г. Новосибирска №105 от 24.03.2021 были внесены изменения в генеральный план города Новосибирска, согласно которым указанные выше земельные участки переводятся из зоны рекреации, парков и городских лесов в зону коммерческой застройки до 30 этажей.

Решением Совета Депутатов г. Новосибирска №159 от 30.06.2021 «О внесении изменений в решение Совета Депутатов г. Новосибирска от 24.06.2009 №1288 «О Правилах землепользования и застройки города Новосибирска»» были внесены изменения в карту градостроительного зонирования Правил землепользования и застройки города Новосибирска, согласно которым участки были перезонированы из зоны озеленения Р-2 в зону ОД-4.2 специализированной среднеэтажной общественной застройки, где разрешено строительство до 9 этажей.

В ноябре 2021 года решением комиссии по вопросам земельных отношений и застройки земельных участков на территории города Новосибирска назначение земельных участков было изменено на «гостиничное обслуживание (4.7) — гостиницы» (Пункт 7.18 и 7.19 протокола комиссии №482 от 26.11.2021).

В связи с вышеизложенным, заявитель считает, что произошло существенное изменение условий аренды земельных участков без проведения торгов. Согласно градостроительной документации города Новосибирска за время аренды участки были переведены из зоны рекреации в зону коммерческой застройки. Повысилась и этажность.

По результатам рассмотрения данного обращения Новосибирским УФАС России на основании пункта 3 части 8 статьи 44 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» принято решение о выдаче мэрии г. Новосибирска предупреждения о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства.

27.07.2022 Новосибирское УФАС России на основании статьи 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» выдало мэрии г. Новосибирска в лице департамента земельных и имущественных отношений предупреждение №054/01/15-1293/2022, согласно которому мэрии г. Новосибирска в срок до 02.09.2022 необходимо совершить действия, направленные на обеспечение конкуренции, в том числе путем принятия мер по расторжению дополнительных соглашений №2 от 14.02.2022, №3 от 13.04.2022 к договорам аренды от 03.10.2018 №131635, №131636 либо путем объявления торгов на право заключения договоров аренды указанных земельных участков.

Мэрия г. Новосибирска в лице департамента земельных и имущественных отношений не исполнила предупреждение Новосибирского УФАС России.

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.

Руководствуясь статьей 39.1, статьей 44 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» в отношении мэрии г. Новосибирска в лице департамента земельных и имущественных отношений возбуждено дело №054/01/15-1293/2022 от 16.09.2022 о нарушении антимонопольного законодательства.

Мэрия г. Новосибирска в лице департамента земельных и имущественных отношений представила следующие пояснения.

26.06.2006 между мэрией г. Новосибирска и ЗАО «Спас на воде «Наутилус» заключен договор аренды № 46286 земельного участка с кадастровым номером 54:35:064405:10 площадью 303505 кв.м.

Постановлением мэрии г. Новосибирска от 30.05.2018 № 1938 с целью раздела земельного участка с кадастровым номером 54:35:064405:10 утверждены схемы расположения земельных участков на кадастровом плане территории, в том числе площадью 36890 кв.м. с видом разрешенного использования «поля для гольфа или конных прогулок (5.5) - конноспортивные манежи, не предусматривающие устройства трибун» (присвоен кадастровый номер 54:35:064405:44) и площадью 11370 кв.м. с видом разрешенного использования «коммунальное обслуживание (3.1) - стоянки» (присвоен кадастровый номер 54:35:064405:45).

В отношении данных земельных участков были заключены следующие договоры аренды (на основании пункта 4 ст. 11.8 Земельного кодекса РФ):

- от 03.10.2018 № 131636 (кадастровый номер 54:35:064405:45 площадью 11370 кв.м.) с видом разрешенного использования: коммунальное обслуживание (3.1) - стоянки;

- от 03.10.2018 № 131635 (кадастровый номер 54:35:064405:44 площадью 36890 кв.м.) с видом разрешенного использования: поля для гольфа или конных прогулок (5.5) - конноспортивные манежи, не предусматривающие устройство трибун.

24.12.2018 департамент земельных и имущественных отношений мэрии г. Новосибирска уведомлен о передаче прав и обязанностей по договорам аренды №131636 и № 313635 от ЗАО «Спас на воде «Наутилус» к ООО «Слип-Транс-Сервис».

В соответствии со ст. 19 Федерального закона от 01.04.2020 № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» сроки действия указанных договоров продлены до 29.07.2024.

В силу ст. 8 Федерального закона от 14.03.2022 № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» сроки действия указанных договоров продлены до 29.07.2027.

В результате рассмотрения заявлений ООО «Слип-Транс-Сервис» комиссией по вопросам земельных отношений и застройки земельных участков на территории г. Новосибирска принято решение об изменении вида разрешенного использования земельных участков с кадастровыми номерами 54:35:064405:44 и 54:35:064405:45 на «гостиничное обслуживание (4.7) - гостиницы» (протокол от 26.11.2021 № 482, п. 7.18, 7.19). На основании данного решения между мэрией г. Новосибирска и ООО «Слип-Транс-Сервис» заключены дополнительные соглашения № 2 от 14.02.2022 к договорам аренды земельного участка от 03.10.2018 № 131635 и №131636.

Согласно пункту 3 статьи 5 Земельного кодекса РФ правообладателями земельных участков являются собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков.

Исходя из положений пункта 3 статьи 85 Земельного кодекса РФ, правообладатель земельного участка свободен в выборе основных и вспомогательных видов разрешенного использования такого земельного участка в пределах, предусмотренных градостроительным регламентом, и вправе осуществлять указанное правомочие самостоятельно без дополнительных разрешений и согласования.

С учетом изложенного и положений статьи 209 Гражданского кодекса РФ собственник может самостоятельно выбирать вид разрешенного использования из числа предусмотренных зонированием территорий.

Не допускается внесение изменений, в части изменения видов разрешенного использования земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, только в договор аренды земельного участка, заключенный по результатам аукциона (пункт 17 статьи 39.8 Земельного кодекса РФ).

Арендатор земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, не вправе требовать изменения вида разрешенного использования такого участка и внесения соответствующих изменений в договор аренды, заключенный по результатам торгов (пункт 2 «Обзор практики рассмотрения судами дел, связанных с изменением вида разрешенного использования земельного участка» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 14.11.2018).

Таким образом, заключение договоров аренды земельных участков и дополнительных соглашений к ним о продлении сроков их действия и изменении видов разрешенного использования земельных участков соответствует законодательству Российской Федерации, регулирующему спорные отношения, в связи с чем оснований для расторжения указанных договоров и объявления торгов в отношении земельных участков с кадастровыми номерами 54:35:064405:44 и 54:35:064405:45 не имеется.

Решением городского Совета г. Новосибирска от 09.04.2003 № 241 утверждено

Положение о застройке города Новосибирска.

Схема зонирования территории города Новосибирска была утверждена решением городского Совета г. Новосибирска от 30.06.2006 № 302 «О внесении изменений в Положение о застройке города Новосибирска, принятое решением городского Совета от 09.04.2003 № 241».

Решением Центрального районного суда г. Новосибирска от 20.06.2007 по делу №2-415/2007 указанная схема зонирования была признана недействующей в связи с несоблюдением требований Градостроительного кодекса РФ в части принятия документа градостроительного зонирования - схемы зонирования территории города Новосибирска. В связи с этим, в соответствии с установленным Градостроительным кодексом РФ порядком, решением Совета Депутатов г. Новосибирска от 19.09.2007 № 693 была утверждена схема зонирования территории города Новосибирска, которая являлась, по сути, не новой схемой, а утвержденным в графическом виде документом градостроительного зонирования. Указанное решение было опубликовано в приложении к Бюллетеню органов местного самоуправления г. Новосибирска № 69 от 21.09.2007.

Таким образом, единственным легитимным документом градостроительного зонирования на тот период времени являлась схема зонирования территории города Новосибирска, утвержденная в 2007 году, согласно которой запрашиваемый земельный участок был расположен в зоне по функциональному назначению - зоне отдыха и оздоровления (А2).

В дальнейшем Решением Совета Депутатов г. Новосибирска от 24.06.2009 № 1288 утверждены Правила землепользования и застройки города Новосибирска (далее - Правила). Согласно Правилам территория, на которой расположены земельные участки с кадастровыми номерами 54:35:064405:44, 54:35:064405:45 по ул. Стартовой в Ленинском районе, была расположена в зоне озеленения (Р-2). Решение Совета Депутатов г. Новосибирска от 24.06.2009 № 1288 опубликовано в установленном порядке в Бюллетене органов местного самоуправления г. Новосибирска №51, часть 3 от 07.07.2009, и размещено на официальном сайте города Новосибирска, на сайте департамента строительства и архитектуры мэрии г. Новосибирска (<https://novo-sibirsk.ru>, <https://dsa.novo-sibirsk.ru>).

Согласно решению Совета Депутатов г. Новосибирска от 30.06.2021 № 159 «О внесении изменений в решение Совета депутатов города Новосибирска от 24.06.2009 № 1288 «О Правилах землепользования и застройки города Новосибирска»», принятому в соответствии с Генеральным планом города Новосибирска, с учетом предложений заинтересованных лиц и результатов общественных обсуждений, земельные участки с кадастровыми номерами 54:35:064405:44, 54:35:064405:45 по ул. Стартовой в Ленинском районе расположены в подзоне специализированной среднеэтажной общественной застройки (ОД-4.2). Решение Совета Депутатов г. Новосибирска от 30.06.2021 № 159 опубликовано в установленном порядке в Бюллетене органов местного самоуправления г. Новосибирска № 27, часть 1 от 08.07.2021, и размещено на официальном сайте города Новосибирска, на сайте департамента строительства и архитектуры мэрии г. Новосибирска (<https://novo-sibirsk.ru>, <https://dsa.novo-sibirsk.ru>).

ООО «Профессорский квартал Новосибирск» представило следующие пояснения по делу.

Приказом №122 от 16.09.2022 Новосибирского УФАС России в отношении мэрии г. Новосибирска, в лице департамента имущественных и земельных отношений г. Новосибирска, возбуждено дело № 054/01/15-1293/2022 о нарушении антимонопольного законодательства. ООО «Профессорский квартал. Новосибирск» привлечено к участию в рассмотрении дела в качестве заинтересованного лица.

ООО «Профессорский квартал. Новосибирск» является приобретателем прав аренды на земельные участки с кадастровыми номерами **54:35:064405:44 и 54:35:064405:45**, расположенных по улице Стартовой в г. Новосибирске (далее по тексту совместно именуемые также **«Земельные участки»**). Право аренды приобретено путем заключения с ООО «Слип-Транс-Сервис» Договоров уступки прав и перевода обязанностей по Договору аренды земельного участка на территории города Новосибирска №131635 от 03.10.2018 и по Договору аренды земельного участка на территории города Новосибирска №131636 от 03.10.2018.

Ознакомившись с материалами дела № 054/01/15-1293/2022000 «Профессорский квартал. Новосибирск» считает, что в действиях Ответчика - мэрии г. Новосибирска в лице департамента земельных и имущественных отношений г. Новосибирска - отсутствуют признаки нарушения антимонопольного законодательства и при этом исходит из следующего.

Земельный участок с кадастровым номером 54:35:064405:10 по ул. Стартовой в г. Новосибирске (из которого в последствии в результате раздела образовались Земельные участки) был передан ЗАО «Спас на воде «Наутилус» по Договору аренды №46286 от 26.06.2006. В соответствии с земельным законодательством, действующим на момент передачи прав аренды, указанный земельный участок был предоставлен в порядке предварительного согласования места размещения объекта строительства, путем подготовки и согласования акта выбора земельного участка, то есть без проведения торгов.

В дальнейшем, по заявлению ЗАО «Спас на воде «Наутилус» постановлением мэрии города Новосибирска от 30.05.2018 № 1938 утверждены схемы расположения земельных участков на кадастровом плане территории, а земельный участок с кадастровым номером 54:35:064405:10 был разделен на земельные участки с кадастровыми номерами 54:35:064405:44 (с видом разрешенного использования «поля для гольфа или конных прогулок - конноспортивные манежи, не предусматривающие устройство трибун) и 54:35:064405:45 (с видом разрешенного использования «коммунальное обслуживание (3.1) - стоянки»), а с ЗАО «Спас на воде «Наутилус» в соответствии со ст. 11.8. Земельного кодекса РФ без проведения торгов были заключены Договор аренды земельного участка на территории города Новосибирска №131635 от 03.10.2018 и Договор аренды земельного участка на территории города Новосибирска №131636 от 03.10.2018 (далее

совместно именуемые - «Договоры аренды Земельных участков»), 24.12.2018 права и обязанности по указанным Договорам аренды Земельных участков перешли к ООО «Слип-Транс-Сервис». Дополнительными соглашениями сроки действия указанных Договоров были продлены до 29.07.2024 г. (Дополнительные соглашения №1 от 10.07.2020 г.), а затем до 29.07.2027 г. (Дополнительные соглашения №3 от 13.04.2022 г.).

Таким образом, при изучении юридической судьбы земельных участков видно, что первоначальный земельный участок передавался арендатору мэрией г. Новосибирска без проведения торгов, поскольку на момент заключения Договора в 2006 г. действующее законодательство не предусматривало данной процедур. Кроме того, дальнейшее разделение земельного участка, продление сроков договоров аренды, уступка прав и обязанностей по договорам аренды также производились в строгом соответствии с действующим законодательством.

В связи с изменением концепции развития территории, на которой расположены земельные участки, в дальнейшем в документы территориального планирования и градостроительного зонирования г. Новосибирска были внесены изменения, а именно: согласно Правилам землепользования и застройки города Новосибирска (в редакции решения Совета Депутатов г. Новосибирска № 159 от 30.03.2021 г.) и на основании Генерального плана города Новосибирска (в редакции решения Совета Депутатов г. Новосибирска №105 от 24.03.2021 г.) с учетом общественных обсуждений территориальная зона и подзона Земельных участков были изменены на зону ОД-4 (зона специализированной общественной застройки) и подзону ОД-4.2 (подзона специализированной среднеэтажной общественной застройки).

Генеральным планом определяется отнесение земельных участков к определенным территориальным зонам и правовой режим использования земельных участков в составе таких зон, виды использования земельных участков.

Согласно статье 85 Земельного кодекса Российской Федерации (далее-ЗК РФ) правилами землепользования и застройки устанавливается градостроительный регламент для каждой территориальной зоны индивидуально, с учетом особенностей ее расположения и развития, а также возможности территориального сочетания различных видов использования земельных участков (жилого, общественно-делового, производственного, рекреационного и иных видов использования земельных участков).

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.

Таким образом, вид разрешенного использования определяется нормативными актами градостроительного зонирования (Правилами землепользования и застройки). В данном случае вид разрешенного использования земельных участков приводился заявителем (на тот момент - ООО «Слип-Транс-Сервис») в соответствии с действующими Правилами землепользования и застройки города Новосибирска. Выбранный вид разрешенного использования соответствует одному из видов разрешенного использования, установленных для территориальной зоны (ОД-4.2), в которой расположены Земельные участки. В связи с чем по результатам рассмотрения заявления ООО «Слип-Транс-Сервис» комиссией по вопросам земельных отношений и застройки земельных участков на территории г. Новосибирска принято правомерное решение об изменении вида разрешенного использования Земельных участков (Протокол №482 от 26.11.2021 г.).

Следует также отметить, что Договоры аренды предполагают возможность изменения вида разрешенного использования Земельных участков, то есть возможность изменения целей использования Земельного участка с письменного согласия арендодателя, путем оформления Дополнительного соглашения (см. п. 7.2.).

Необходимо обратить внимание на то, что действующее законодательство Российской Федерации не препятствует арендатору земельного участка, предоставленного без проведения торгов, в выборе вида разрешенного использования земельного участка из числа видов, предусмотренных градостроительным регламентом. Пунктом 17 статьи 39.8 (далее-ЗК РФ) прямо закреплен запрет на изменение вида разрешенного использования земельного участка, предоставленного по результатам торгов. В отношении земельных участков, предоставленных в аренду без проведения торгов, аналогичное требование земельным законодательством Российской Федерации не установлено.

Ссылка в Заключении об обстоятельствах дела комиссии Новосибирского УФАС России от 29.11.2022 г. на п. 3 «Обзора практики рассмотрения судами дел, связанных с изменением вида разрешенного использования земельного участка» (утв. Президиумом Верховного суда РФ от 14.11.2018 г.) является некорректной, поскольку данный судебный акт основан на иных конкретных фактических обстоятельствах дела, а именно: в приведенной судебной практике земельный участок был предоставлен Арендатору по Договору аренды в период действия статьи 39.6. ЗК РФ предписывающей необходимость заключения Договоров аренды земельных участков, находящегося в государственной или муниципальной собственности на торгах. Тогда как земельный участок с кадастровым номером 54:35:064405:10, из которого были образованы земельные участки, принадлежащие на праве аренды ООО «Профессорский квартал. Новосибирск», предоставлялись мэрией г. Новосибирска без проведения торгов, поскольку на момент заключения Договора аренды в 2006 г. действующее законодательство не предусматривало данной процедуры.

Необходимо также отметить, что ООО «Профессорский квартал. Новосибирск» является добросовестным приобретателем Земельных участков. В случае принятия решения Новосибирским УФАС России о нарушении мэрией г. Новосибирска антимонопольного законодательства и устранении нарушений путем расторжения договора аренды и проведения торгов, ООО «Профессорский квартал. Новосибирск» будет вынуждено взыскивать убытки с мэрии г. Новосибирска, в связи с тем, что понесло существенные затраты, связанные с проектными работами и освоением земельных участков, согласно действующему на сегодняшний момент разрешенному использованию.

Рассмотрев материалы дела, выслушав доводы лиц, участвующих в деле, комиссия Новосибирского УФАС России установила следующее.

Земельный участок с кадастровым номером 54:35:064405:10 площадью 303505 кв.м. был передан ЗАО «Спас на воде «Наутилус» по договору аренды земельного участка на территории города Новосибирска от 26.06.2006 № 46286 (запись в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним от 09.03.2007 № 54-54-01/063/2007-118). Разрешенное использование земельного участка: для эксплуатации парковой зоны.

Впоследствии путем раздела земельного участка с кадастровым номером 54:35:064405:10 образованы земельные участки 54:35:064405:44, 54:35:064405:45.

По заявлению ЗАО «Спас на воде «Наутилус» от 13.04.2018 постановлением мэрии г. Новосибирска от 30.05.2018 № 1938 с целью раздела земельного участка с кадастровым номером 54:35:064405:10 утверждены схемы расположения земельных участков на кадастровом плане территории, в том числе площадью 36890 кв.м. с видом разрешенного использования «поля для гольфа или конных прогулок (5.5) - конноспортивные манежи, не предусматривающие устройства трибун» (присвоен кадастровый номер 54:35:064405:44) и площадью 11370 кв.м. с видом разрешенного использования «коммунальное обслуживание (3.1) - стоянки» (присвоен кадастровый номер 54:35:064405:45).

В соответствии с частью 4 статьи 11.8 Земельного кодекса РФ в случае образования земельных участков из земельных участков, используемых на основании договоров аренды или безвозмездного пользования, осуществляющее такое использование лицо в отношении измененных земельных участков сохраняет право аренды или безвозмездного пользования и (или) имеет право на заключение с ним договоров аренды образуемых и измененных земельных участков или договоров безвозмездного пользования ими на прежних условиях, если иное не установлено соглашением сторон, без проведения торгов (конкурсов, аукционов).

В отношении земельных участков с кадастровыми номерами 54:35:064405:44, 54:35:064405:45 в соответствии со ст. 11.8 Земельного кодекса РФ без проведения торгов с ЗАО «Спас на воде «Наутилус» были заключены следующие договоры аренды:

- от 03.10.2018 № 131636 (КН 54:35:064405:45 площадью 11370 кв.м.) с видом

разрешенного использования: коммунальное обслуживание (3.1) - стоянки;

- от 03.10.2018 № 131635 (КН 54:35:064405:44 площадью 36890 кв.м.) с видом разрешенного использования: поля для гольфа или конных прогулок (5.5) - конноспортивные манежи, не предусматривающие устройство трибун.

Срок действия указанных договоров определен до 01.09.2021.

Согласно Правилам землепользования и застройки города Новосибирска, утвержденным решением Совета депутатов г. Новосибирска от 24.06.2009 № 1288 (в ред. решения Совета Депутатов г. Новосибирска от 30.06.2021 № 159), на основании Генерального плана города Новосибирска с учетом результатов общественных обсуждений земельные участки с кадастровыми номерами 54:35:064405:44, 54:35:064405:45 по ул. Стартовой расположены в территориальной зоне специализированной общественной застройки (ОД-4), подзоне специализированной среднеэтажной общественной застройки (ОД-4.2).

24.12.2018 департамент земельных и имущественных отношений мэрии г.Новосибирска был уведомлен о передаче прав и обязанностей по договорам аренды №131636, № 313635 ООО «Слип-Транс-Сервис».

В соответствии с ч. 6-8 ст. 19 Федерального закона от 01.04.2020 № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» срок действия указанных договоров продлен до 29.07.2024 (на основании дополнительных соглашений №1 от 10.07.2020 с ООО «Слип-Транс-Сервис»).

По результатам рассмотрения заявлений ООО «Слип-Транс-Сервис» комиссией по вопросам земельных отношений и застройки земельных участков на территории г.Новосибирска приняты решения об изменении вида разрешенного использования земельных участков с кадастровыми номерами 54:35:064405:44, 54:35:064405:45 на «гостиничное обслуживание (4.7) - гостиницы» (протокол от 26.11.2021 № 482, п. 7.18, 7.19).

Дополнительными соглашениями №2 от 14.02.2022 к указанным договорам вид разрешенного использования указанных земельных участков изменен на «гостиничное обслуживание (4.7) – гостиницы».

03.03.2022 ООО «Слип-Транс-Сервис» уведомило департамент земельных и имущественных отношений о заключении договоров уступки прав и перевода обязанностей по договорам аренды земельных участков на территории города Новосибирска от 03.10.2018 №131635, №131636 ООО «Профессорский квартал. Новосибирск. Специализированный застройщик».

В соответствии со ст. 8 Федерального закона от 14.03.2022 № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» срок действия указанных договоров продлен до 29.07.2027 (на основании дополнительных соглашений №3 от 13.04.2022 с ООО «Профессорский квартал. Новосибирск. Специализированный застройщик»).

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.

Предоставление земельного участка для гостиничного обслуживания не подпадает под случаи его предоставления без проведения торгов, установленные пунктом 2 статьи 39.6 Земельного кодекса РФ. Следовательно, предоставление земельного участка с таким видом разрешенного использования осуществляется на торгах, то есть с проведением конкурентных процедур.

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.

Поскольку материалами дела установлено, что земельный участок был

предоставлен арендатору с определенным видом разрешенного использования на законных основаниях без проведения торгов, изменение существующего вида разрешенного использования без соблюдения особенностей, предусмотренных законом, недопустимо. Указанная позиция подтверждается судебной практикой (пункт 3 «Обзора практики рассмотрения судами дел, связанных с изменением вида разрешенного использования земельного участка», утвержденного Президиумом Верховного Суда РФ 14.11.2018).

В данном случае не имеет правового значения тот факт, что земельные участки изначально представлялись в период действия законодательства, которое не предусматривало проведение торгов на право заключения договоров аренды земельных участков. Изменение вида разрешенного использования земельных участков 54:35:064405:44, 54:35:064405:45 произведено 26.11.2021, соответствующие изменения в договоры аренды указанных земельных участков внесены 14.02.2022 – в период действия статьи 39.6 Земельного кодекса РФ, предписывающей предоставление земельных участков на торгах.

Находящиеся в муниципальной собственности земельные участки с кадастровыми номерами 54:35:064405:44, 54:35:064405:45 изначально были предоставлены в аренду для определенных в договорах целях (конноспортивные манежи, не предусматривающие устройство трибун; коммунальное обслуживание (3.1) - стоянки) без проведения торгов в соответствии с частью 4 статьи 11.8 Земельного кодекса РФ.

Согласно выпискам из ЕГРН разрешенное использование указанных земельных участков – «гостиничное обслуживание (4.7) – гостиницы».

При этом предоставление указанных земельных участков арендатору ЗАО «Спас на воде «Наутилус» (ООО «Слип-Транс-Сервис») в аренду было обусловлено обязанностью его использования исключительно в целях, в которых он предоставлялся, то есть для размещения конноспортивных манежей, не предусматривающих устройство трибун; коммунального обслуживания – стоянок.

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, в результате заключения дополнительных соглашений №2 от 14.02.2022 к договорам аренды земельных участков от 03.10.2018 №131635, №131636 были изменены 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 «гостиничное обслуживание» 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 дополнительных соглашений к Договорам 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.

Согласно правовой позиции Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлении от 05.04.2011 № 14686/10, достаточным основанием для вывода о нарушении части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции является создание условий, возможности для наступления последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции.

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.

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).

В соответствии с ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», 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).

Из материалов дела следует, что изменение мэрией г. Новосибирска разрешенного вида использования земельного участка, позволяющего осуществить строительство гостиницы, ставит арендатора в преимущественное положение на рынке строительства гостиниц, следовательно, данные действия привели или могли привести к ограничению конкуренции.

Таким образом, изменение вида разрешенного использования земельных участков с кадастровыми номерами 54:35:064405:44, 54:35:064405:45 с «конноспортивные манежи, не предусматривающие устройство трибун; коммунальное обслуживание (3.1) – стоянки» на «гостиничное обслуживание (4.7) – гостиницы» и внесение соответствующих изменений в договоры аренды

земельных участков от 03.10.2018 №131635, №131636 в соответствии с дополнительными соглашениями №2 от 14.02.2022, является нарушением части 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 земельных участков с кадастровыми номерами 54:35:064405:44, 54:35:064405:45 с «конноспортивные манежи, не предусматривающие устройство трибун; коммунальное обслуживание (3.1) – стоянки» на «гостиничное обслуживание (4.7) – гостиницы» и внесении соответствующих изменений в договоры аренды земельных участков от 03.10.2018 №131635, №131636 в соответствии с дополнительными соглашениями №2 от 14.02.2022, что могло привести к ограничению конкуренции на рынке аренды земельных участков на территории г. Новосибирска.
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 предписания о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.
4. 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.

Председатель Комиссии

<...>

Члены Комиссии

<...>