

08.07.2024

г. Новосибирск

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

<...>

рассмотрев дело №054/01/15-2355/2023 от 12.02.2024, возбужденное в отношении мэрии г. Новосибирска в лице департамента земельных и имущественных отношений города Новосибирска (630000, г. Новосибирск, Красный проспект, 50, ОГРН: 1025402451470, дата присвоения ОГРН: 06.08.2002, ИНН: 5406102806, КПП: 540601001) по признакам нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции»,

в присутствии представителей мэрии г. Новосибирска <...> (по доверенности), <...> (по доверенности), представителей ООО «СПЕЦМЕТАЛЛСТРОЙ» <...> (по доверенности), <...> (по доверенности),

руководствуясь ст. 48.1 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

УСТАНОВИЛА:

22.08.2023 в Новосибирское УФАС России поступило обращение физического лица (вх. №15235/23) 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 №054/01/15-2355/2023 от 21.11.2023.

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.

Для исполнения предупреждения Новосибирского УФАС России №054/01/15-2355/2023 от 21.11.2023, мэрии г. Новосибирска необходимо **в срок до 29.01.2024** совершить действия, направленные на обеспечение конкуренции, в том числе принятия мер по расторжению дополнительного соглашения №3 от 23.06.2023 к договору аренды №112342р от 26.06.2012, дополнительного соглашения №2 от 16.05.2023 к договору аренды от 06.05.2013 №114657р в части изменения вида

разрешенного использования земельного участка либо путем объявления торгов на право заключения договоров аренды указанных земельных участков.

Предупреждение в указанный срок не исполнено.

На основании изложенного, руководствуясь частью 8 статьи 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», издан приказ №14 от 12.02.2024 о возбуждении дела и создании Комиссии по рассмотрению дела №054/01/15-2355/2023 о нарушении антимонопольного законодательства.

Мэрия г. Новосибирска представила следующие пояснения (вх. №4038-ЭП/24 от 06.03.2024).

Земельный участок с кадастровым номером <...>, площадью 13858 кв. м. был предоставлен ООО «СКЛ-ЮЖНЫЙ» по договору аренды от 06.05.2013 № 114657р для строительства торгово-выставочного центра по Бердскому шоссе сроком до 06.05.2018. Разрешенное использование земельного участка: ярмарки, выставочные центры и комплексы, магазины продовольственных, непродовольственных и смешанных товаров, торговые комплексы, торговые центры.

Вышеуказанный договор заключен без проведения торгов на основании постановления мэрии города Новосибирска от 06.02.2013 № 966, принятого в соответствии с постановлением мэрии города Новосибирска от 02.11.2012 № 11118. Впоследствии в соответствии сп. 2 ст. 621 Гражданского кодекса РФ указанный договор был возобновлен на тех же условиях на неопределенный срок. В дальнейшем права и обязанности по указанному договору аренды были переданы ООО «СКЛ-ГРУПП», затем ООО «СПЕЦМЕТАЛЛСТРОЙ».

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.

29.10.2019 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 «магазины (4.4) - объекты для продажи товаров, торговая площадь которых составляет до 5000 кв. метров; заправка транспортных средств (4.9.1.1) - автозаправочные станции; магазины сопутствующей торговли;

объекты для организации общественного питания в качестве придорожного сервиса; ремонт автомобилей (4.9.1.4) - мастерские, предназначенные для ремонта и обслуживания автомобилей и прочих объектов придорожного сервиса; магазины сопутствующей торговли; склады (6.9) - промышленные базы; склады; погрузочные терминалы и доки; нефтехранилища и нефтеналивные станции; газовые хранилища и обслуживающие их газоконденсатные и газоперекачивающие станции; элеваторы и продовольственные склады, за исключением железнодорожных перевалочных складов».

16.05.2023 заключено дополнительное соглашение № 2 к договору аренды от 06.05.2013 № 114657р об изменении вида разрешенного использования.

Земельный участок с кадастровым номером <...>, площадью 36253 кв. м был предоставлен негосударственному учреждению начального профессионального образования «Новосибирская автомобильная школа Российской оборонной спортивно-технической организации» по договору аренды от 26.06.2012 № 112342 сроком до 26.06.2025 в соответствии с п. 2 ст. 3 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» при переоформлении права постоянного (бессрочного) пользования на основании постановления мэрии города Новосибирска от 15.06.2012 № 5682.

Разрешенное использование земельного участка: занимаемый сооружениями автомобильной школы.

Впоследствии права и обязанности по вышеуказанному договору были переданы ООО «Мираж-С», затем ООО «Прогресс», после чего ООО «ИНВЕСТ ЛЭНД».

27.04.2023 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 «склады (6.9) - промышленные базы».

23.06.2023 заключено дополнительное соглашение № 3 к договору аренды от 26.06.2012 № 112342 об изменении вида разрешенного использования.

В связи с тем, что договоры аренды от 06.05.2013 № 114657р, от 26.06.2012 № 112342 заключены без проведения торгов, нарушений земельного законодательства при заключении дополнительных соглашений к указанным договорам аренды допущено не было.

Письмом вх.№ 12199-ЭП/24 от 04.07.2024 мэрия г. Новосибирска представила акт осмотра земельного участка с кадастровым номером <...>, согласно которому на указанном земельном участке расположен объект незавершенного строительства – бетонные столбы на фундаменте. Также на указанном земельном участке размещена бытовка, складировются строительные материалы. Размещен металлический контейнер. На момент осмотра земельного участка велись строительные работы, присутствовала строительная техника. Земельный участок осваивался.

ООО «СПЕЦМЕТАЛЛСТРОЙ» представлено следующие пояснения (вх.№7048/34 от 16.04.2024) по делу.

ООО «СПЕЦМЕТАЛЛСТРОЙ» считает, что никаких нарушений антимонопольного законодательства не произошло в связи с заключением дополнительного соглашения № 2 от 16.05.2023 к договору аренды земельного участка на территории города Новосибирска от 06.05.2013 № 114657р.

В п. 1.3. Договора указано, Земельный участок передается Арендатору для строительства **торгово-выставочного центра** по Бердскому шоссе.

Никакими дополнительными соглашениями между сторонами данный пункт не был изменён или отменено его действие, а значит, Арендатор обязан построить на данном земельном участке **торгово-выставочный центр**.

В кадастровом паспорте земельного участка с кадастровым номером <...> от 15.01.2013 указана территориальная зона - «(ОД-1) зона делового, общественного и коммерческого назначения».

Согласно нормативно-правовым актам государственных органов Новосибирской области в территориальную зону ОД-1 помимо других объектов входят - магазины продовольственных, промышленных и смешанных товаров, торговые комплексы, **торговые центры**.

В дополнительном соглашении № 2 от 16.05.2023 к договору аренды земельного участка на территории города Новосибирска от 06.05.2013 № 114657р, заключенным между ООО «СКЛ-ГРУПП» и Мэрией г. Новосибирска в лице департамента земельных и имущественных отношений города Новосибирска, указано, что виды разрешенного пользования изменяются на виды, перечисленные в дополнительном соглашении.

Заключение соглашения № 2 между сторонами не нарушает никаких запретов, предусмотренных законодательством, а также не нарушает никакие условия Договора, так как вид разрешенного использования земельного участка изменяется не по соглашению сторон, а при помощи специально установленных законодательством процедур. Следовательно, указание на изменения вида разрешенного пользования в дополнительном соглашении никак не может нарушать антимонопольное законодательство, так как не имеет никакой юридической силы и юридических последствий ни для сторон, ни для третьих лиц в связи с отсутствием на возникновение каких-либо обязанностей или прав.

Согласно п. 1. 2. ст. 39 Градостроительного кодекса Российской Федерации, Физическое или юридическое лицо, заинтересованное в предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства (далее - разрешение на условно разрешенный вид использования), направляет - заявление о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования в комиссию. Проект решения о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования **подлежит рассмотрению на общественных обсуждениях или публичных слушаниях**, проводимых в порядке, установленном статьей 5.1 настоящего Кодекса, с учетом положений настоящей статьи.

Вопрос предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования был рассмотрен на публичных слушаниях, проведенных Ответчиком, по итогам которого было решено изменить вид на тот, который существует в данное время.

Публичные слушания являются составным элементом градостроительной деятельности. Их проведение учитывается компетентным органом при принятии того или иного решения в области градостроительства.

Решение о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования или отказ в предоставлении такого разрешения главой администрации должно быть мотивировано с учетом заключения публичных слушаний и рекомендаций комиссии в соответствии с пунктами 8, 9 статьи 39 ГрК РФ.

Согласно справке о предоставляемых сведениях, документах, материалах из

государственной информационной системы обеспечения градостроительной деятельности Новосибирской области на 03.04.2024 для земельного участка с кадастровым номером <...> указана территориальная зона - «(ОД-4.1) Подзона специализированной малоэтажной общественной застройки».

Согласно выписке из правил землепользования и застройки города Новосибирска, в основные виды разрешенного использования территориальной зоны ОД-4.1 помимо других объектов входят - объекты торговли (торговые центры, торгово-развлекательные центры).

Согласно той же выписке, Заправка транспортных средств (4.9.1.1), Ремонт автомобилей (4.9.1.4), Склады (6.9), на которые указывает комиссия УФАС, находятся в **условно разрешенных видах использования**, а не в основных видах разрешенного использования.

Исходя из вышеописанной ситуации, никаких нарушений условий Договора или норм законодательства Соглашение № 2 от 16.05.2023 не повлекло, так как на земельном участке с кадастровым номером <...> как можно было строить торгово-выставочный комплекс, так это право на строительство и остаётся. Данные обстоятельства никак не нарушают интересы третьих лиц, так как Арендатор не изменяет вид строящегося объекта недвижимости, а значит, никак не ограничивает конкуренцию своими действиями.

Таким образом, у Комиссии по рассмотрению дела №054/01/15-2355/2023 о нарушении антимонопольного законодательства отсутствуют основания для привлечения сторон к ответственности и требования расторгнуть дополнительные соглашения между Арендатором и Арендодателем.

О О О «СПЕЦМЕТАЛЛСТРОЙ» направило в адрес мэрии г. Новосибирска дополнительное соглашение, согласно которому предлагало исключить виды разрешенного использования земельного участка с кадастровым номером <...> 4.9.1.1 - автозаправочные станции; магазины сопутствующей торговли; объекты для организации общественного питания в качестве придорожного сервиса; ремонт автомобилей 4.9.1.4 - мастерские, предназначенные для ремонта и обслуживания автомобилей и прочих объектов придорожного сервиса; магазины сопутствующей торговли.

Согласно протоколу Комиссии по вопросам земельных отношений и застройки земельных участков на территории г. Новосибирска от 21.06.2024 ООО «СПЕЦМЕТАЛЛСТРОЙ» отказано в изменении вида разрешенного использования земельного участка с кадастровым номером <...> до окончания разбирательства в Новосибирском УФАС России.

Рассмотрев материалы дела Комиссия Новосибирского УФАС России установила следующее.

Земельный участок с кадастровым номером <...> передан мэрией г. Новосибирска ООО «СКЛ-ЮЖНЫЙ» по договору аренды от 06.05.2013 №1 14657р для строительства торгово-выставочного центра по Бердскому шоссе. Данный договор заключен без проведения торгов на основании постановления мэрии о предварительном согласовании места размещения объекта №966 от 06.02.2013.

Права и обязанности по указанному договору аренды были переданы ООО «СКЛ-ГРУПП», затем ООО «СПЕЦМЕТАЛЛСТРОЙ».

Дополнительным соглашением №2 от 16.05.2023 вид разрешенного использования данного земельного участка изменен на магазины (4.4) - объекты для продажи товаров, торговая площадь которых составляет до 5000 кв. метров; заправка транспортных средств (4.9.1.1) - автозаправочные станции; магазины сопутствующей торговли; объекты для организации общественного питания в качестве придорожного сервиса; ремонт автомобилей (4.9.1.4) - мастерские, предназначенные для ремонта и обслуживания автомобилей и прочих объектов придорожного сервиса; магазины сопутствующей торговли; склады (6.9) - промышленные базы; склады; погрузочные терминалы и доки; нефтехранилища и нефтеналивные станции; газовые хранилища и обслуживающие их газоконденсатные и газоперекачивающие станции; элеваторы и продовольственные склады, за исключением железнодорожных перевалочных складов.

Новосибирское УФАС России приходит к выводу, что изменение вида разрешенного использования указанного земельного участка не соответствует цели, для которой он был изначально предоставлен (строительство торгово-выставочного центра). В частности, неправомерно включены такие виды разрешенного использования данного земельного участка как склады (6.9) - промышленные базы; склады; погрузочные терминалы и доки; нефтехранилища и нефтеналивные станции; газовые хранилища и обслуживающие их газоконденсатные и газоперекачивающие станции; элеваторы и продовольственные склады, за исключением железнодорожных перевалочных складов. Следовательно, изменение вида разрешенного использования данного земельного участка, не проводя торги на право заключения договора аренды земельного участка, содержит признаки нарушения части 1 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции».

Земельный участок с кадастровым номером <...> предоставлен мэрией г. Новосибирска НУН ПО «Новосибирская автомобильная школа Российской оборонной спортивно-технической организации» по договору аренды №112342р от 26.06.2012 для строительства автотранспортного предприятия по ул. Полякова. Разрешенное использование земельного участка: занимаемый сооружениями автомобильной школы. Срок действия договора до 26.06.2025.

Права и обязанности по данному договору переданы арендатором ООО «Мираж-С» (Соглашение об уступке от 10.10.2013), затем ООО «Прогресс» (Соглашение об уступке от 23.11.2017).

Дополнительным соглашением №3 от 23.06.2023 вид разрешенного использования данного земельного участка изменен на «склады (6.9) – промышленные базы».

Изменение вида разрешенного использования земельного участка с кадастровым номером <...> не соответствует цели, для которой он был изначально предоставлен.

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.

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 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.

В тех случаях, когда требуется проведение торгов, подразумевающих состязательность хозсубъектов, 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).

Относительно земельного участка с кадастровым номером <...> необходимо учитывать следующее.

Согласно п.8 ч.8 ст.39.11 ЗК РФ Земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, не может быть предметом аукциона в том числе в случае, если на земельном участке расположены здание, сооружение, объект незавершенного строительства, принадлежащие гражданам или юридическим лицам, за исключением случаев, если на земельном участке расположены сооружения (в том числе сооружения, строительство которых не завершено), размещение которых допускается на основании сервитута, публичного сервитута, или объекты, размещенные в соответствии со статьей 39.36 настоящего Кодекса, а также случаев проведения аукциона на право заключения договора аренды земельного участка, если в отношении расположенных на нем здания, сооружения, объекта незавершенного строительства принято решение о сносе самовольной постройки либо решение о сносе самовольной постройки или

ее приведении в соответствие с установленными требованиями и в сроки, установленные указанными решениями, не выполнены обязанности, предусмотренные частью 11 статьи 55.32 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Таким образом, учитывая тот факт, что в настоящее время на земельном участке с кадастровым номером <...> находится объект незавершенного строительства, он не может быть выставлен на торги. Следовательно, изменение вида разрешенного использования данного земельного участка не влечет и не может повлечь недопущение, ограничение, устранение конкуренции, признаки нарушения антимонопольного законодательства отсутствуют.

Новосибирское УФАС России приходит к выводу, что изменение вида разрешенного использования земельного участка с кадастровым номером <...> не соответствует цели, для которой они были изначально предоставлены, в части разрешенного использования склады (6.9) - промышленные базы; склады; погрузочные терминалы и доки; нефтехранилища и нефтеналивные станции; газовые хранилища и обслуживающие их газоконденсатные и газоперекачивающие станции; элеваторы и продовольственные склады, за исключением железнодорожных перевалочных складов, что может привести к ограничению конкуренции, следовательно, содержит признаки нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции».