

РЕШЕНИЕ

Резолютивная часть решения оглашена 12 февраля 2015 г.

г. Новосибирск

Решение в полном объеме изготовлено 19 февраля 2015 г.

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

Камнева Н.П. – заместитель руководителя управления, председатель Комиссии;

Долженкова Е. В. – начальник отдела контроля органов власти, член Комиссии;

Калинина О. Ю. – главный специалист-эксперт отдела контроля органов власти, член Комиссии,

рассмотрев дело № 1, возбужденное 26.01.2015г. по признакам нарушения администрацией Новосибирского района Новосибирской области (630007, г. Новосибирск, ул. Коммунистическая, 33а) части 1 статьи 15 Федерального закона № 135-ФЗ «О защите конкуренции»

в присутствии "..."

УСТАНОВИЛА:

В Новосибирское УФАС России поступило обращение ООО «ПРО МИСТО» (вх.№11722 от 28.10.2014), которое сообщает следующее.

ООО «ПРО МИСТО» планирует осуществить строительство малоэтажного жилого дома в п. Краснообск Новосибирского района НСО. Для строительства этого дома по соглашению от 10.02.2014 об уступке права аренды по договору аренды земельного участка №2 от 21.06.2006 заявитель получил право аренды на земельный участок с кадастровым номером 54:19:180109:6575. Для получения разрешения на строительство ООО «ПРО МИСТО» обратилось в администрацию Новосибирского района НСО с просьбой оформить дополнительное соглашение к договору аренды №2 от 21.06.2006 и внести в него новое разрешенное использование земельного участка с кадастровым номером 54:19:180109:6575.

Для удовлетворения обращения заявителя и оформления данного дополнительного соглашения к письму были приложены все необходимые для проведения этой процедуры документы. Однако, несмотря на это, 16.10.2014 в адрес заявителя поступил ответ, в котором сообщалось, что срок рассмотрения заявления ООО «ПРО МИСТО» продлевается до 12.11.2014 в связи с исключительностью его случая.

ООО «ПРО МИСТО» считает, что своим бездействием администрация Новосибирского района НСО безосновательно затягивает сроки рассмотрения обращения, в результате заявитель не может получить разрешение на строительство.

На основании пункта 1 части 8 статьи 44 ФЗ от 26.07.2006 N 135 – ФЗ "О защите конкуренции" в отношении администрации Новосибирского района Новосибирской области возбуждено дело о нарушении антимонопольного законодательства

Администрация Новосибирского района Новосибирской области сообщила Новосибирскому УФАС России (письмо вх. № 12912 от 27.11.2014) следующее.

В администрацию Новосибирского района Новосибирской области обратилось ООО «ПРО МИСТО» с заявлением от 17.09.2014 г. вх. № 7460 о внесении изменений в договор аренды земельного участка от 21.06.2006 г. №2 в части разрешенного использования земельного участка с кадастровым номером 54: 19: 180109: 6575.

Согласно п. 1 ст.12 Федерального закона от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», письменное обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения.

В соответствии с п.2 ст.12 вышеуказанного закона в исключительных случаях, а также в случае направления запроса, предусмотренного частью 2 ст. 10 настоящего Федерального закона, руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе продлить срок рассмотрения обращения не более чем на 30 дней, уведомив о продлении срока рассмотрения гражданина, направившего обращение.

Так, директору ООО «ПРО МИСТО» было направлено уведомление от 16.10.2014 года №7460/01-12 о продлении срока рассмотрения обращения до 12.11.2014 г.

По результатам рассмотрения обращения от 17.09.2014 г. вх. № 7460 администрацией Новосибирского района Новосибирской области был подготовлен ответ от 12.11.2014 года №7460/01-12 следующего содержания.

«...Дополнительным соглашением от 25.11.2013 г. к договору аренды земельного участка от 21.06.2006 г. № 2 (далее - Договор аренды), заключенному между администрацией Новосибирского района Новосибирской области и ООО «Ермак», на основании постановления администрации Новосибирского района Новосибирской области от 22.11.2013 г. № 6163-па «О разделе земельного участка с кадастровым номером 54:19:180109:501» были внесены изменения в предмет договора аренды и п. 1.1 дополнен земельным участком с кадастровым номером 54:19:180109:6575, площадью 1016 кв.м местоположение: Новосибирская область, р-н Новосибирский, МО р.п. Краснообск, разрешенное Использование земельного участка: для эксплуатации малоэтажных жилых домов».

В соответствии с п. 1.1 соглашения об уступке права аренды по договору аренды земельного участка №2 от 21.06.2006 г., арендатор (ООО «Ермак») передает, а правопреемник арендатора (ООО «ПРОМИСТО») принимает в аренду земельный участок из земель населенных пунктов с кадастровым номером 54:19:180109:6575, площадью 1016 кв., местоположение: Новосибирская область, р-н Новосибирский, МО р.п. Краснообск разрешенное использование земельного участка: для эксплуатации малоэтажных жилых домов».

П. 3 ст. 85 Земельного кодекса Российской Федерации допускает использование земельных участков их собственниками, землепользователями, землевладельцами и арендаторами в соответствии с любым видом разрешенного использования, предусмотренным градостроительным регламентом для каждой территориальной зоны. Однако названная правовая норма должна применяться во взаимосвязи с другими нормами регулируемыми как публичные (административные) так и гражданские правоотношения.

Согласно п.1 ст. 615 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) арендатор обязан пользоваться арендованным имуществом в соответствии с условиями договора, а если они не определены - в соответствии с назначением имущества.

В связи с наличием договорных отношений с собственником земли изменение использования земельного участка (в рамках видов, предусмотренных градостроительным регламентом) предполагает изменение соответствующего договора и невозможно без изменения такого договора. Общество, как арендатор, не вправе изменять договор в одностороннем порядке и не может обязать Администрацию, выступающую арендодателем по договору аренды изменить вид разрешенного использования арендованного земельного участка по выбору арендатора.

Предметом договора аренды является земельный участок с видом разрешенного использования «для эксплуатации малоэтажных жилых домов». Приняв на себя права и обязанности арендатора по указанному договору, ООО «ПРО МИСТО» как арендатор выразило свое согласие на использование земельного участка в соответствии с разрешенным использованием, тем самым реализовав свое право, предусмотренное п. 3 ст.85 ЗК РФ.

Воля арендатора, как обладателя обязательственного права, направленная на использование земельного участка иным образом, нежели установленный в договоре, в том числе и посредством изменения вида разрешенного использования земельного участка, не является абсолютной и не может ущемлять права собственника земельного участка. Иное толкование положений ст. 85 ЗК РФ противоречило бы фундаментальным положениям гражданского законодательства о правах собственника и необоснованно ограничивало бы его права.

В соответствии с п 4 ст. 421 ГК РФ условия договора определяются по усмотрению сторон. Статьи 450 и 451 ГК РФ предусматривают, что договор может быть изменен по соглашению сторон либо по требованию одной из сторон в судебном порядке. Изменение договора в связи с существенным изменением обстоятельств допускается по решению суда в исключительных случаях, когда расторжение договора противоречит общественным интересам либо повлечет для сторон ущерб значительно превышающий затраты, необходимые для исполнения договора на измененных судом условиях.

Таким образом, у администрации, как у арендодателя, отсутствует обязанность изменять вид разрешенного использования земельного участка по требованию арендатора, в том числе в судебном порядке.

Равным образом арендодатель не имеет права в одностороннем порядке изменять вид разрешенного использования земельного участка, переданного в аренду, в рамках действующего договора аренды.

Кроме того, администрация (арендодатель) при решении вопроса о возможности изменения вида разрешенного использования земельного участка по договору связана установленным порядком предоставления земельных участков для тех или иных целей использования.

ЗК РФ установлены различный порядок и процедуры для предоставления в аренду земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для целей строительства и для целей, не связанных со строительством.

ООО «Ермак» закончило строительство жилых домов на земельном участке с кадастровым номером 54:19:180109:501 и получило разрешение на ввод объекта в эксплуатацию. В результате этого были внесены изменения в отношении вида разрешенного использования земельного участка с кадастровым номером 54: 19: 180109:501 «для строительства малоэтажных жилых домов» на «для эксплуатации малоэтажных жилых домов». Поскольку строительство на вышеуказанном земельном участке было завершено, на основании заявления ООО «Ермак» дополнительным соглашением был исключен из предмета Договора аренды земельный участок с кадастровым номером 54:19:180109:501, с разрешенным использованием: для эксплуатации малоэтажных жилых домов, а земельный участок с кадастровым номером 54: 19: 180109:6575, с разрешенным использованием: для эксплуатации малоэтажных жилых домов включен в предмет договора.

Изменение вида разрешенного использования земельного участка с кадастровым номером 54:19:180109:6575 по существу направлено на обход процедур, предусмотренных земельным законодательством для предоставления земельных участков для целей строительства объектов недвижимости, в том числе процедуры торгов для ранее сформированных и поставленных на кадастровый учет земельных участков.

Исходя из вышеизложенного, внесение изменений в Договор аренды в отношении вида разрешенного использования земельного участка с кадастровым номером 54:19:180109:6575 администрация Новосибирского района считает нецелесообразным.

ООО «ПРО МИСТО» по сути мотивации, приведенной администрацией в своем ответе (вх.№13020 от 02.12.2014), пояснило следующее.

«1. Администрация сообщает: «Предметом договора аренды является земельный участок с видом разрешенного использования «для эксплуатации малоэтажных жилых домов». Приняв на себя права и обязанности арендатора по указанному договору, ООО «ПРО МИСТО» как арендатор выразило свое согласие на использование земельного участка в соответствии с разрешенным использованием, тем самым реализовав свое право, предусмотренное п. 3 ст.85 ЗК РФ, в данной трактовке п.3 ст.85 ЗК РФ администрацией утверждается, что реализовать свое право на выбор разрешенного использования заявителю предоставлено единожды. Данное утверждение не соответствует действительности и не подкреплено никакими действующими нормами. Также Градостроительным кодексом РФ ст.37 п.3 изменение разрешенного использования допускается и осуществляется в соответствии с градостроительным регламентом при условии соблюдения требований технических регламентов. Более того, в соответствии с п.4 этой же статьи «Основные и вспомогательные виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства правообладателями земельных участков и объектов капитального строительства, за исключением органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, государственных и муниципальных унитарных предприятий, выбираются самостоятельно без дополнительных разрешений и согласования». Таким образом, администрация, своим отказом, внести в договор аренды новое разрешенное использование земельного участка, препятствует нашему предприятию использовать земельный участок (з/у) с самостоятельно выбранным разрешенным использованием, которое допускается в соответствии с Правилами землепользования и застройки МО р.п. Краснообск Новосибирского района НСО и навязывает ООО «ПРО МИСТРО» разрешенное использование «для эксплуатации малоэтажных жилых домов», которое сопутствовало земельному участку в момент перехода аренды земельного участка с к/н 54:19:180109:6575 и которым, по сути, нельзя воспользоваться, ибо на земельном участке нет никаких строений и эксплуатировать на нем нечего.

2. Утверждение администрации, что «Изменение вида разрешенного использования земельного участка с кадастровым номером 54:19:180109:6575 по существу направлено на обход процедур, предусмотренных земельным законодательством для предоставления земельных участков для целей строительства объектов недвижимости, в том числе, процедуры торгов для ранее сформированных и поставленных на кадастровый учет земельных участков», также не соответствует действительности, так как: во-первых, процедура предоставления з/у была выполнена в рамках действующего законодательства РФ в 2006г., во-вторых, территория, на которой был сформирован земельный участок с к/н 54: 19: 180109:6575 изначально по договору аренды земельного участка №2 от 21.06.2006г. была предоставлена «для строительства малоэтажных жилых домов» и действия заявителя, связанные с изменением разрешенного использования з/у были направлены не на обход процедур, предусмотренных земельным законодательством для предоставления земельных участков для целей строительства объектов недвижимости, а на восстановление первоначального разрешенного использования з/у, в третьих, в настоящее время з/у сформирован и поставлен на государственный кадастровый учет разрешенным

использованием «для строительства малоэтажного жилого дома».

3. Цели, которые преследовал законодатель, вводя в действие вышеуказанные статьи Земельного и Градостроительного кодексов РФ, направлены на снижение административного регулирования в сфере использования земельных ресурсов и на повышение эффективности их использования. В данном случае действия администрации деструктивны и направлены на достижение противоположного результата. Ссылка на нормы права о свободе договора, а также заключительная часть ответа в адрес ООО «ПРО МИСТРО», где лицо, представляющее администрацию Новосибирского района, «считает нецелесообразным» вносить изменения в договор аренды, без указания критериев целесообразности, говорит о том, что принятие такого решения носит сугубо субъективный характер и наносит ущерб».

В объяснение по делу администрация Новосибирского района Новосибирской области представила доводы, изложенные в письме от 12.11.2014 года №7460/01-12 в адрес заявителя.

Комиссия Новосибирского УФАС России на своем заседании выслушала доводы представителя заявителя ООО «ПРО МИСТРО», изложенные в заявлении. Дополнительно было пояснено следующее.

В 2011 в ООО «Ермак» обратилось физическое лицо для выделения земельного участка для строительства дома. ООО «ПРО МИСТРО» заинтересовалось и начало межевание с целью выделения земельного участка из земельного участка с кадастровым номером 54:19:180109:501. Земельный участок был образован для строительства дома усадебного типа. Он носил характер временного. Администрация препятствовала оформлению данного земельного участка. За 3 дня до истечения срока существования временного земельного участка администрация выдала дополнительное соглашение о продлении срока аренды. ООО «ПРО МИСТРО» не успело обратиться в кадастровую палату и территорию земельного участка вернулась в земельный участок с кадастровым номером 54:19:180109:501. К тому времени ООО «Ермак» окончило строительство жилых домов. Разрешенное использование данного земельного участка «для строительства жилых домов» было изменено на разрешенное использование «для эксплуатации жилых домов». ООО «ПРО МИСТРО» решило возобновить строительство. Получить разрешение на строительство не получилось. Администрация отказала в изменении разрешенного использования земельного участка в связи с нецелесообразностью.

Комиссия Новосибирского УФАС России на своем заседании выслушала доводы представителя ответчика администрации Новосибирского района Новосибирской области, изложенные в объяснении по делу.

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

ООО «ПРО МИСТРО» получило в аренду земельный участок с кадастровым номером 54:19:180109:6575 по соглашению с ООО «Ермак» от 10.02.2014 об уступке права аренды по договору аренды земельного участка №2 от 21.06.2006 разрешенное использование – для эксплуатации малоэтажных жилых домов.

По договору аренды земельного участка между администрацией р.п. Краснообск и ООО «Ермак» №2 от 21.06.2006 арендатору предоставлен земельный участок с кадастровым номером 54:19:18 01 09:0337 для строительства малоэтажных жилых домов.

Дополнительным соглашением к данному договору от 02.02.2011 установлено, что участок с кадастровым номером 54:19:180109:501 предоставляется для строительства малоэтажных жилых домов.

Дополнительным соглашением к указанному договору от 25.11.2013 между администрацией Новосибирского района и ООО «Ермак» установлено, что на основании постановления администрации Новосибирского района Новосибирской области от 22.11.2013 №6163-па «О разделе земельного участка с кадастровым номером 54:19:180109:501, п. 1.1 Договора аренды земельного участка от 21.06.2006 №2 дополнен земельным участком с кадастровым номером 54:19:180109:6575, площадью 1016 кв.м. с разрешенным использованием: для эксплуатации малоэтажных жилых домов.

В соответствии с кадастровым паспортом данного земельного участка от 15.09.2014 №54/201/14-287662 его разрешенное использование – для строительства малоэтажного жилого дома.

В соответствии со ст. 1 ЗК Российской Федерации одним из принципов земельного законодательства является деление земель по целевому назначению на категории, согласно которому правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства.

Статьей 7 ЗК Российской Федерации произведено подразделение земель на категории и определено, что эти земли используются в соответствии с установленным для них целевым назначением. Правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов.

Статьей 85 ЗК Российской Федерации установлено, что порядок использования земель населенных пунктов определяется в соответствии с зонированием их территорий. 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. Градостроительный регламент территориальной зоны определяет основу правового режима земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе застройки и последующей эксплуатации зданий, строений, сооружений. 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. Земельные участки могут использоваться в соответствии с любым предусмотренным градостроительным регламентом для каждой территориальной зоны видом разрешенного использования.

Применительно к каждой территориальной зоне устанавливаются виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, которые подразделяются на основные, условно разрешенные и вспомогательные виды разрешенного использования (ч. 1 и ч. 2 ст. 37 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Согласно ст. 7 ЗК Российской Федерации возможность самостоятельного выбора разрешенного использования земельных участков поставлена законодателем в зависимость от видов использования, предусмотренных зонированием территорий. Данное положение конкретизировано в п. 4 ст. 37 Градостроительного кодекса Российской Федерации, которой предусмотрено, что без дополнительных разрешений и согласования правообладателями выбираются основные и вспомогательные виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства.

В соответствии с ч. 3 ст. 37 Градостроительного кодекса Российской Федерации изменение одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования осуществляется в

соответствии с градостроительным регламентом при условии соблюдения требований технических регламентов.

В соответствии со ст. 30 Градостроительного кодекса Российской Федерации виды разрешенного использования земельных участков устанавливаются в градостроительных регламентах, которые вместе с положениями об изменении таких видов являются составной частью Правил землепользования и застройки территорий.

Из положений ст. 30, 36 Градостроительного кодекса Российской Федерации, ст. 7, 85 ЗК Российской Федерации, ст. 22 Федерального закона от 24 июля 2007 г. N 221-ФЗ "О государственном кадастре недвижимости" следует, что кадастровый учет изменения вида разрешенного использования земельного участка осуществляется в соответствии с градостроительным регламентом, а изменение вида разрешенного использования земельных участков, виды разрешенного использования которых градостроительному регламенту не соответствуют, может осуществляться путем приведения их в соответствие с видами разрешенного использования, установленными градостроительным регламентом.

В соответствии с ч. 3 ст. 35 Градостроительного кодекса Российской Федерации и п. 5 ст. 85 ЗК Российской Федерации земельные участки в составе жилых зон предназначены для застройки жилыми зданиями, а также объектами культурно-бытового назначения, здравоохранения, дошкольного, начального общего и среднего (полного) общего образования, стоянками автомобильного транспорта, гаражами, объектами, связанными с проживанием граждан и не оказывающими негативного воздействия на окружающую среду.

Исходя из п. 1 ст. 41 ЗК Российской Федерации арендаторы земельных участков вправе осуществлять права собственников земельных участков, установленные ст. 40 ЗК Российской Федерации, в том числе возводить жилые, производственные, культурно-бытовые и иные здания, строения, сооружения в соответствии с целевым назначением земельного участка и его разрешенным использованием с соблюдением требований градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов; осуществлять другие права на использование земельного участка, предусмотренные законодательством.

Существенным обстоятельством, имеющим значение для данного дела, является то, что ЗК Российской Федерации предусмотрен особый порядок предоставления земельных участков под строительство объектов жилого назначения.

Процедура предоставления земельного участка для жилищного строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, регламентируется ст. 30.1 ЗК Российской Федерации, согласно которой земельный участок под указанные цели может быть предоставлен только посредством проведения аукциона, за исключением случаев, установленных подпунктом 5 пункта 1 статьи 24, пунктом 2.1 статьи 30 и пунктом 27 статьи 38.1 настоящего Кодекса.

Статья 30.1 ЗК РФ устанавливает особенности предоставления земельных участков для жилищного строительства. Приобретение прав на земельный участок в ином порядке (путем подписания дополнительных соглашений, изменяющих цель предоставления участка, вид разрешенного использования) законом не предусмотрено.

В соответствии с частью 1 статьи 15 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).

Изменение разрешенного использования земельного участка по договору его аренды с «эксплуатация малоэтажных жилых домов» на «строительство малоэтажного жилого дома» фактически будет являться предоставлением земельного участка конкретному хозяйствующему субъекту без проведения торгов, что приведет или может привести к ограничению конкуренции на рынке жилищного строительства, поскольку создаст арендатору данного земельного участка преимущественные условия деятельности на рынке жилищного строительства, устранив иные хозяйствующие субъекты от возможности участия в торгах на право заключения договора аренды земельного участка для жилищного строительства.

Таким образом, отказ администрации Новосибирского района Новосибирской области внести изменения в указанный договор аренды земельного участка правомерен и не нарушает антимонопольное законодательство, что является в соответствии с пунктом 2 части 1 ст. 48 ФЗ № 135-ФЗ от 26.07.2006 «О защите конкуренции» основанием для прекращения рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Основания для выдачи администрации Новосибирского района Новосибирской области предписания отсутствуют.

Учитывая изложенные обстоятельства, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, пунктом 2 части 1 статьи 48, частью 1 статьи 49 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006 «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

Дело производством прекратить в связи с отсутствием признаков нарушения антимонопольного законодательства.

Председатель Комиссии

Н.П. Камнева

Члены Комиссии

Е. В. Долженкова

О. Ю. Калинина

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