РЕШЕНИЕ

по жалобе ООО «СЗ «Альфа-Инвест»

№ 059/10/18.1-877/2019

Резолютивная часть решения объявлена 12.09.2019 г.

В полном объеме решение изготовлено 17.09.2019 г.
г. Пермь

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Пермскому краю по рассмотрению жалоб в порядке, предусмотренном ст. 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Комиссия Пермского УФАС России) в составе:

Заместитель Председателя Комиссии:

Хаснуллин Н.А., заместитель руководителя Пермского УФАС России,

Члены комиссии:

Литвинов П.И., заместитель начальника отдела контроля монополистической деятельности Пермского УФАС России;

Катаев Д.Д., специалист-эксперт отдела контроля органов власти и процедур торгов;

Михалева Я.В., специалист 1 разряда отдела контроля за рекламой и недобросовестной конкуренцией Пермского УФАС России,

при участии представителей: ООО «СЗ «Альфа-Инвест» – <...> (доверенность от <…> г.), <…> (доверенность от <…> г.); департамента градостроительства и архитектуры администрации г. Перми – <...> (доверенность от <...> г. № <...>),

рассмотрев жалобу ООО «СЗ «Альфа-Инвест» (вх. № 012742 от 23.08.2019 г.) (далее – заявитель) на действия (бездействие) Департамента градостроительства и архитектуры администрации г. Перми (далее также – Департамент, уполномоченный орган) при отказе в выдаче разрешения на строительство от

02.08.2019 г. № U-059-22-01-34/01-266 объекта «Реконструкция административного здания под многоквартирный жилой дом с помещениями общественного назначения и встроенной автостоянкой по ул. Уинская, 2б в Мотовилихинском районе г. Перми» (заявление от 24.07.2019 г. (вх. № 059-22-01-34/01-587),

УСТАНОВИЛА:

23.08.2019 г. в Пермское УФАС России поступила переданная из Прокуратуры Пермского края жалоба (исх. № 7-1139-2019г. от 20.08.2019) ООО «СЗ «Альфа-Инвест» на действия (бездействие) Департамента градостроительства и архитектуры администрации г. Перми (далее также – Департамент, уполномоченный орган) при отказе в выдаче разрешения на строительство от 02.08.2019 № U-059-22-01-34/01-266 объекта «Реконструкция административного здания под многоквартирный жилой дом с помещениями общественного назначения и встроенной автостоянкой по ул. Уинская, 2б в Мотовилихинском районе г. Перми». Заявитель указывает, что отказ Департамента в выдаче разрешения является незаконным и служит препятствием в осуществлении заявителем предпринимательской деятельности. Таким образом, действия Департамента приводят к нарушению прав заявителя как субъекта градостроительных отношений.

Департамент с доводами жалобы не согласен, представил письменные возражения на жалобу, в которых ссылается на обоснованность отказа в выдаче разрешения на строительство ввиду соблюдения положений нормативных правовых актов в сфере градостроительства.

Изучив документы и материалы, представленные сторонами на рассмотрение жалобы, Комиссия Пермского УФАС России пришла к следующим выводам.

В соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) по правилам статьи 18.1 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган рассматривает жалобы на акты и (или) действия (бездействие) федерального органа исполнительной власти, органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления либо иных осуществляющих функции указанных органов органа или организации, организации, участвующей в предоставлении государственных или муниципальных услуг, должностных лиц указанных органов или организаций при осуществлении в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, являющихся субъектами градостроительных отношений, процедур, включенных в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства, утвержденные Правительством Российской Федерации в соответствии с ч. 2 ст. 6 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ) (за исключением процедур, осуществляемых государственным органом, уполномоченным на осуществление государственной регистрации прав на имущество в соответствии с законодательством Российской Федерации), в части, в части:

- нарушения установленных сроков осуществления процедуры, включенной в

исчерпывающий перечень процедур в соответствующей сфере строительства;
- предъявления требования осуществить процедуру, не включенную в исчерпывающий перечень процедур в соответствующей сфере строительства;
- незаконного отказа в приеме документов, заявлений;
- предъявления к лицу, подавшему жалобу, документам и информации требований, не установленных федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, в случае, если предусмотренная указанными актами процедура включена в исчерпывающий перечень процедур в соответствующей сфере строительства.

В силу положений ч. 2 ст. 18.1 Закона о защите конкуренции акты и (или) действия (бездействие) уполномоченного органа и (или) организации, осуществляющей эксплуатацию сетей, могут быть обжалованы юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, права или законные интересы которых, по их мнению, нарушены в результате осуществления в отношении таких лиц процедур, включенных в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства, либо предъявления требования осуществить процедуру, не включенную в исчерпывающий перечень процедур в соответствующей сфере строительства.

В соответствии с ст. 5 Федерального закона от 13.07.2015 г. № 250-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О защите конкуренции" и отдельные законодательные акты Российской Федерации» рассмотрение в соответствии с п. 2 и 3 ч. 1 ст. 18.1 Закона о защите конкуренции жалобы на акты и (или) действия (бездействие) федерального органа исполнительной власти, органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления либо иных осуществляющих функции указанных органов органа или организации, организации, участвующей в предоставлении государственных или муниципальных услуг, должностных лиц указанных органов и организаций, при осуществлении в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, являющихся субъектами градостроительных отношений, процедур, включенных в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства, утвержденные Правительством Российской Федерации в соответствии с ч. 2 ст. 6 ГрК РФ, допускается по истечении шести месяцев со дня вступления в силу акта Правительства Российской Федерации, утвердившего исчерпывающий перечень процедур в соответствующей сфере строительства.

Исчерпывающий перечень процедур в сфере жилищного строительства утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 30.04.2014 г. № 403.

По результатам рассмотрения жалобы по существу комиссия антимонопольного органа принимает решение о признании жалобы обоснованной или необоснованной и в случае, если жалоба признана обоснованной, либо в случае установления иных не являющихся предметом обжалования нарушений (нарушений порядка организации и проведения торгов, заключения договоров по результатам торгов или в случае признания торгов несостоявшимися, нарушений порядка осуществления в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, являющихся субъектами градостроительных отношений,

процедур, включенных в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства) принимает решение о необходимости выдачи предписания, предусмотренного п. 3.1 ч. 1 ст. 23 Закона о защите конкуренции (ч. 20 ст. 18.1 Закона о защите конкуренции).

Таким образом, полномочия антимонопольного органа по принятию мер реагирования в отношении осуществления процедур, включенных в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства, ограничены.

Согласно ч. 2 ст. 51 ГрК РФ строительство, реконструкция объектов капитального строительства осуществляются на основании разрешения на строительство, за исключением случаев, предусмотренных ст. 51 ГрК РФ.

В силу ч. 4 ст. 51 ГрК РФ разрешение на строительство выдается органом местного самоуправления по месту нахождения земельного участка, за исключением случаев, предусмотренных ч.ч. 5 - 6 ст. 51 ГрК РФ и другими федеральными законами.

В соответствии с ч. 7 ст. 51 ГрК РФ в целях строительства, реконструкции объекта капитального строительства застройщик направляет заявление о выдаче разрешения на строительство непосредственно в уполномоченный орган власти на выдачу разрешений на строительство в соответствии с ч.ч. 4 - 6 ст. 51 ГрК РФ. К указанному заявлению прилагаются следующие документы:

> 1) правоустанавливающие документы на земельный участок, в том числе соглашение об установлении сервитута, решение об установлении публичного сервитута;
>
> 1.1) при наличии соглашения о передаче в случаях, установленных бюджетным законодательством Российской Федерации, органом государственной власти (государственным органом), Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом», Государственной корпорацией по космической деятельности «Роскосмос», органом управления государственным внебюджетным фондом или органом местного самоуправления полномочий государственного (муниципального) заказчика, заключенного при осуществлении бюджетных инвестиций, - указанное соглашение, правоустанавливающие документы на земельный участок правообладателя, с которым заключено это соглашение;
>
> 2) градостроительный план земельного участка, выданный не ранее чем за три года до дня представления заявления на получение разрешения на строительство, или в случае выдачи разрешения на строительство линейного объекта реквизиты проекта планировки территории и проекта межевания территории (за исключением случаев, при которых для строительства, реконструкции линейного объекта не требуется подготовка документации по планировке территории), реквизиты проекта планировки территории в случае выдачи разрешения на строительство линейного объекта, для размещения которого не требуется образование земельного участка;
>
> 3) материалы, содержащиеся в проектной документации:

- пояснительная записка;
- схема планировочной организации земельного участка, выполненная в соответствии с информацией, указанной в градостроительном плане земельного участка, с обозначением места размещения объекта капитального строительства, подъездов и проходов к нему, границ публичных сервитутов, объектов археологического наследия;
- схема планировочной организации земельного участка, подтверждающая расположение линейного объекта в пределах красных линий, утвержденных в составе документации по планировке территории применительно к линейным объектам;
- архитектурные решения;
- сведения об инженерном оборудовании, сводный план сетей инженерно-технического обеспечения с обозначением мест подключения (технологического присоединения) проектируемого объекта капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения;
- проект организации строительства объекта капитального строительства;
- проект организации работ по сносу объектов капитального строительства, их частей;
- перечень мероприятий по обеспечению доступа инвалидов к объектам здравоохранения, образования, культуры, отдыха, спорта и иным объектам социально-культурного и коммунально-бытового назначения, объектам транспорта, торговли, общественного питания, объектам делового, административного, финансового, религиозного назначения, объектам жилищного фонда в случае строительства, реконструкции указанных объектов при условии, что экспертиза проектной документации указанных объектов не проводилась в соответствии со ст. 49 ГрК РФ;

4) положительное заключение экспертизы проектной документации объекта капитального строительства (применительно к отдельным этапам строительства в случае, предусмотренном ч. 12.1 ст. 48 ГрК РФ), если такая проектная документация подлежит экспертизе в соответствии со ст. 49 ГрК РФ, положительное заключение государственной экспертизы проектной документации в случаях, предусмотренных ч. 3.4 ст. 49 ГрК РФ, положительное заключение государственной экологической экспертизы проектной документации в случаях, предусмотренных ч. 6 ст. 49 ГрК РФ;

5) разрешение на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции (в случае, если застройщику было предоставлено такое разрешение в соответствии со ст. 40 ГрК РФ);

6) согласие всех правообладателей объекта капитального строительства в случае реконструкции такого объекта, за исключением указанных в п. 6.2 ч. 7 ст. 51 ГрК РФ случаев реконструкции многоквартирного дома;

6.1) в случае проведения реконструкции государственным (муниципальным) заказчиком, являющимся органом государственной власти (государственным органом), Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом», Государственной корпорацией по

космической деятельности «Роскосмос», органом управления государственным внебюджетным фондом или органом местного самоуправления, на объекте капитального строительства государственной (муниципальной) собственности, правообладателем которого является государственное (муниципальное) унитарное предприятие, государственное (муниципальное) бюджетное или автономное учреждение, в отношении которого указанный орган осуществляет соответственно функции и полномочия учредителя или права собственника имущества, - соглашение о проведении такой реконструкции, определяющее в том числе условия и порядок возмещения ущерба, причиненного указанному объекту при осуществлении реконструкции;

6.2) решение общего собрания собственников помещений и машино-мест в многоквартирном доме, принятое в соответствии с жилищным законодательством в случае реконструкции многоквартирного дома, или, если в результате такой реконструкции произойдет уменьшение размера общего имущества в многоквартирном доме, согласие всех собственников помещений и машино-мест в многоквартирном доме;

7) копия свидетельства об аккредитации юридического лица, выдавшего положительное заключение негосударственной экспертизы проектной документации, в случае, если представлено заключение негосударственной экспертизы проектной документации;

8) документы, предусмотренные законодательством Российской Федерации об объектах культурного наследия, в случае, если при проведении работ по сохранению объекта культурного наследия затрагиваются конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности такого объекта;

9) копия решения об установлении или изменении зоны с особыми условиями использования территории в случае строительства объекта капитального строительства, в связи с размещением которого в соответствии с законодательством Российской Федерации подлежит установлению зона с особыми условиями использования территории, или в случае реконструкции объекта капитального строительства, в результате которой в отношении реконструированного объекта подлежит установлению зона с особыми условиями использования территории или ранее установленная зона с особыми условиями использования территории подлежит изменению.

В силу ч. 11 ст. 51 ГрК РФ уполномоченные на выдачу разрешений на строительство федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» или Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос» в течение семи рабочих дней со дня получения заявления о выдаче разрешения на строительство, за исключением случая, предусмотренного ч. 11.1 ст. 51 ГрК РФ:

1. проводят проверку наличия документов, необходимых для принятия решения

о выдаче разрешения на строительство;

2. проводят проверку соответствия проектной документации требованиям к строительству, реконструкции объекта капитального строительства, установленным на дату выдачи представленного для получения разрешения на строительство градостроительного плана земельного участка, или в случае выдачи разрешения на строительство линейного объекта требованиям проекта планировки территории и проекта межевания территории (за исключением случаев, при которых для строительства, реконструкции линейного объекта не требуется подготовка документации по планировке территории), требованиям, установленным проектом планировки территории в случае выдачи разрешения на строительство линейного объекта, для размещения которого не требуется образование земельного участка, а также допустимости размещения объекта капитального строительства в соответствии с разрешенным использованием земельного участка и ограничениями, установленными в соответствии с земельным и иным законодательством Российской Федерации. В случае выдачи лицу разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции проводится проверка проектной документации на соответствие требованиям, установленным в разрешении на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции;
3. выдают разрешение на строительство или отказывают в выдаче такого разрешения с указанием причин отказа.

В соответствии с ч. 13 ст. 51 ГрК РФ уполномоченные на выдачу разрешений на строительство федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» или Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос» отказывают в выдаче разрешения на строительство при отсутствии документов, предусмотренных ч. 7 ст. 51 ГрК РФ, или несоответствии представленных документов требованиям к строительству, реконструкции объекта капитального строительства, установленным на дату выдачи представленного для получения разрешения на строительство градостроительного плана земельного участка, или в случае выдачи разрешения на строительство линейного объекта требованиям проекта планировки территории и проекта межевания территории (за исключением случаев, при которых для строительства, реконструкции линейного объекта не требуется подготовка документации по планировке территории), а также разрешенному использованию земельного участка и (или) ограничениям, установленным в соответствии с земельным и иным законодательством Российской Федерации и действующим на дату выдачи разрешения на строительство, требованиям, установленным в разрешении на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции.

Согласно п. 2 ст. 7 Земельного кодекса Российской Федерации земли, указанные в п. 1 ст. 7 Земельного кодекса Российской Федерации, 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.

В соответствии с п.п. 1, 2 ст. 37 Земельного кодекса Российской Федерации применительно к каждой территориальной зоне устанавливаются виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, среди которых выделяются:

1. основные виды разрешенного использования;
2. условно разрешенные виды использования;
3. вспомогательные виды разрешенного использования, допустимые только в качестве дополнительных по отношению к основным видам разрешенного использования и условно разрешенным видам использования и осуществляемые совместно с ними.

В силу пп. 2 п. 1 ст. 40 Земельного кодекса Российской Федерации собственник земельного участка имеет право возводить жилые, производственные, культурно-бытовые и иные здания, 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.

Также согласно п. 1 ст. 263 Гражданского кодекса Российской Федерации собственник земельного участка может возводить на нем здания и сооружения при условии соблюдения градостроительных и строительных норм и правил, а также требований о целевом назначении земельного участка.

Согласно определению в пп. 8 ст. 1 ГрК РФ Правила землепользования и застройки – документ градостроительного зонирования, который утверждается нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга и в котором устанавливаются территориальные зоны, градостроительные регламенты, порядок применения такого документа и порядок внесения в него изменений.

Определение градостроительного регламента отражено в пп. 9 ст. 1 ГрК РФ – это устанавливаемые в пределах границ соответствующей территориальной зоны виды разрешенного использования земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства, предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства, а также применительно к территориям, в границах которых предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории, расчетные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности соответствующей территории объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур и расчетные показатели максимально допустимого уровня территориальной доступности указанных объектов для населения.

В силу п. 4 ст. 2 ГрК РФ одним из принципов законодательства о градостроительной деятельности является осуществление строительства на основе документов территориального планирования и правил землепользования и застройки.

Правила землепользования и застройки г. Перми утверждены решением Пермской городской Думы от 26.06.2007 г. № 143 (далее – Правила № 143). В соответствии со ст. 1 Правил № 143 видами разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства являются виды деятельности, объекты, осуществлять и размещать которые на земельных участках разрешено в силу поименования этих видов деятельности и объектов в составе градостроительных регламентов применительно к соответствующим территориальным зонам при условии обязательного соблюдения требований, установленных законодательством, настоящими Правилами, иными нормативными правовыми актами, нормативно-техническими документами. Виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства включают основные виды разрешенного использования, условно разрешенные виды использования, вспомогательные виды разрешенного использования.

Ст. 52 Правил № 143 содержит перечень видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, примененных в градостроительных регламентах.

На карте градостроительного зонирования территории г. Перми выделены территориальные зоны действия предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства. Так, видовое понятие «Ц-2. Зона обслуживания и деловой активности городского центра» отнесено к родовому понятию «Центральные общественно-деловые и коммерческие зоны» (ч.ч. 1, 2, 2.1 ст. 52 Правил № 143).

Предоставление разрешения на строительство закреплено в разделе 4 «Процедуры, связанные с осуществлением строительства, реконструкции объектов капитального строительства нежилого назначения» Исчерпывающего перечня процедур в сфере строительства объектов капитального строительства нежилого назначения, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28.03. 2017 г. № 346 (п. 55 указанного перечня).

В соответствии с Положением о департаменте градостроительства и архитектуры администрации г. Перми, утвержденным решением Пермской городской Думы от 27.09.2011 г. № 193 (далее – Положение о ДГА), департамент градостроительства и архитектуры администрации
г. Перми является функциональным органом администрации города Перми, принимающим решение о выдаче разрешений на строительство (реконструкцию) объектов капитального строительства, о продлении срока действия разрешения на строительство (реконструкцию) объектов капитального строительства, о внесении изменений в разрешение на строительство объекта капитального строительства, о прекращении действия разрешения на строительство объекта капитального строительства, о выдаче разрешений на ввод объектов капитального строительства в эксплуатацию в установленном действующим законодательством порядке (п.п. 1.1, 3.2.1.10 Положения о ДГА).

Земельный участок, расположенный по адресу: г. Пермь, ул. Уинская, 2б, кад.
№ 59:01:4311005:25, принадлежит на праве собственности ООО «СЗ «Альфа-Инвест».

24.07.2019 г. (вх. № 059-22-01-34/01-587) ООО «СЗ «Альфа-Инвест» обратилось в Департамент градостроительства и архитектуры администрации г. Перми с

заявлением о выдаче разрешения на строительство объекта капитального строительства «Реконструкция административного здания под многоквартирный жилой дом с помещениями общественного назначения и встроенной автостоянкой по ул. Уинская, 2б в Мотовилихинском районе г. Перми» на принадлежащем заявителю земельном участке, приложив к заявлению документы во исполнение положений законодательства в сфере градостроительства.

Письмом от 02.08.2019 г. (исх. № И-059-22-01-34/01-266) департамент градостроительства и архитектуры администрации г. Перми отказал ООО «СЗ «Альфа-Инвест» в выдаче разрешения на строительство.

В ходе изучения материалов жалобы из пояснений Департамента установлено, что при рассмотрении документов на получение разрешения на строительство Департамент как уполномоченный орган определил, что представленная проектная документация планируемого к строительству объекта заявителя не соответствует назначению общественно-деловой функциональной зоне (ТСП-ОД) Генерального плана города Перми, утвержденного решением Пермской Городской Думы от 17 декабря 2010 г. N 205 (далее- Генеральный план).

Данная информация отражена в отказе ООО «СЗ «Альфа-Инвест» (исх. № И-059-22-01-34/01-266) в выдаче разрешения на строительство.

Рассмотрев представленные документы, Комиссия Пермского УФАС России приходит к выводу о том, что действия Департамента по отказу в выдаче разрешения на строительство не были основаны на нормах действующего законодательства и, как следствие, являются незаконными ввиду следующего.

Доводы правовой позиции Департамента сводятся к тому, что возможность развития территории города Перми в общественно-деловой функциональной зоне (ТСП-ОД) согласно Генеральному плану в целях строительства многоквартирных жилых домов не предусмотрена.

Законодательство о градостроительной деятельности состоит из Градостроительного кодекса Российской Федерации, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. По вопросам градостроительной деятельности принимаются муниципальные правовые акты, которые не должны противоречить Градостроительному кодексу Российской Федерации (ст. 3 ГрК РФ).

В силу ч. 12 ст.9 ГрК РФ утверждение в документах территориального планирования границ функциональных зон не влечет за собой изменение правового режима земель, находящихся в границах указанных зон. Правовой режим определяется градостроительными регламентами, которые включаются в правила землепользования и застройки. Таким образом, функциональная зона
ТСП-ОД, в которой расположен земельный участок общества согласно Генеральному плану города Перми, предполагает развитие территории общественно-деловых и специализированных зон в перспективе, при этом рассчитанные на перспективу правовые процедуры преобразования застроенных территорий могут быть реализованы в соответствии с ч.12 ст. 9 ГрК РФ на основе градостроительных регламентов, утвержденных в составе правил землепользования и застройки.

Генеральный план городского округа как документ территориального планирования является обязательным для органов государственной власти, органов местного самоуправления при принятии ими решений и реализации таких решений, в том числе при разработке правил землепользования и застройки (ч. 3 ст. 9, п. 2 ч. 1 ст. 18 ГрК РФ).

Генеральный план городского округа является документом территориального планирования муниципального образования, который, в частности, содержит карту планируемого размещения объектов городского округа, карту функциональных зон городского округа и утверждаются на срок не менее чем 20 лет (ч. 11 ст. 9, п. 3 ч. 1 ст. 18, ч. 3 ст. 23 ГрК РФ).

Следует отметить, что Генеральный план, определяя назначение территорий исходя из планов развития территории городского округа в целом, может не соответствовать ее фактическому использованию и допускает потенциальное изменение назначения территории, так как определяет стратегию градостроительного развития муниципальных образований и условия формирования среды жизнедеятельности. Тем самым подготовка генерального плана городского округа направлена не только на отражение существующей территории городского округа, но и на планируемое развитие этой территории.

Согласно ч. 1 ст. 5 Правил № 143 принятие Генерального плана, внесение изменений в Генеральный план, утверждение документов территориального планирования Российской Федерации, Пермского края применительно к территории города Перми, внесение изменений в такие документы, изменения в ранее утвержденную документацию по планировке территории, утверждение Главой города Перми документации по планировке территории, а также утверждение и изменение иной документации по планировке территории (Российской Федерации, Пермского края) не влечет автоматического изменения Правил.

Кроме того, находят подтверждение доводы заявителя о том, что установленный правилами землепользования и застройки города Перми градостроительный регламент земельного участка заявителя не соответствует Генеральному плану.

Комиссия Пермского УФАС России соглашается с доводами ООО «СЗ «Альфа-Инвест», поскольку конкретные сроки реализации положений Генерального плана не определены, развитие территорий для достижения целевых показателей в отношении структурной организации территории города Перми и площади функциональных зон различного назначения определено на перспективу.

Из системного толкования положений пп. 2, 5, 6, 7 и 8 ст. 1, ч. 15 ст. 35 ГрК РФ следует, что установление территориальных зон конкретизирует положения документов территориального планирования в целях определения правового режима использования земельных участков, не изменяя при этом назначение территории, отнесенной к функциональным зонам.

Согласно п.2 Градостроительного плана земельного участка № RU90303000-1822239 от 13.11.2018 г. (далее- ГПЗУ) земельный участок, принадлежащий обществу, расположен в территориальной зоне Ц-2: Зона обслуживания и деловой активности местного значения. Градостроительный регламент в отношении данного земельного участка установлен Правил № 143 (п. 2.1 ГПЗУ).

В силу статьи 52.1 Правил № 143 зона обслуживания и деловой активности местного значения Ц-2 выделена для обеспечения правовых условий формирования местных (локальных) центров городских районов и центров вдоль улиц с широким спектром коммерческих и обслуживающих функций, ориентированных на удовлетворение повседневных и периодических потребностей населения. Основным видом разрешенного использования является, в том числе, многоквартирные дома разных типов со встроенно-пристроенными помещениями нежилого назначения на нижних этажах.

Таким образом, ГПЗУ представляет собой выписку из правил землепользования и застройки, проекта планировки и проекта межевания территории квартала (микрорайона) применительно к конкретному земельному участку, в которой указывается информация о строительных характеристиках предназначенного для застройки участка и имеющихся в отношении него строительных ограничениях, о возможности размещения на данном земельном участке объекта капитального строительства.

Следовательно, противоречия основаны на применении Департаментом двух нормативных правовых актов – Генерального плана города Перми и Правил землепользования и застройки, что создает неопределенность в реализации ООО «СЗ «Альфа-Инвест» целей, для которых им был приобретен земельный участок.

Согласно ч. 15 ст. 35 ГрК РФ несоответствие правил землепользования и застройки муниципального образования генеральному плану, в том числе в части картографического материала, которым устанавливаются территориальные зоны, является основанием для рассмотрения вопроса о приведении их в соответствие с указанным документом территориального планирования.

Исходя из изложенного, доводы Департамента о невозможности развития территории города Перми в общественно-деловой функциональной зоне (ТСП-ОД) Генерального плана города Перми в целях строительства многоквартирных жилых домов признаются Комиссией Пермского УФАС России несостоятельными.

Кроме того, Департаментом заявлен довод о том, что в соответствии с Проектом планировки в отношении территории, в которой располагается земельный участок с кадастровым номером 59:01:4311005:25, установлена предельная высота застройки 22-42 м с возможностью размещения высотных акцентов. В Проектной документации установлена максимальная высотная отметка проектируемого объекта 49,96 м, что превышает предельную установленную Проектом планировки высоту застройки.

В защиту своей позиции заявитель ссылается на указание в Проекте планировки возможности размещения высотных акцентов при предельной высоте застройки 22-42 м.

Как следует из подпункта 3 пункта 1 статьи 38 ГрК РФ, предельные (минимальные и (или) максимальные) параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства включают предельную высоту зданий, строений, сооружений.

В силу пункта 14 статьи 1 ГрК РФ реконструкция объектов капитального строительства (за исключением линейных объектов) является изменением

параметров объекта капитального строительства, его частей (высоты, количества этажей, площади, объема), в том числе надстройка, перестройка, расширение объекта капитального строительства, а также замена и (или) восстановление несущих строительных конструкций объекта капитального строительства, за исключением замены отдельных элементов таких конструкций на аналогичные или иные улучшающие показатели таких конструкций элементы и (или) восстановления указанных элементов.

Постановлением администрации города Перми «Об утверждении проекта планировки территории, ограниченной ул.Уинской, ул.Пушкарской, ул.Аркадия Гайдара в Мотовилихинском районе города Перми» от 18.01.2016 № 24 предельная высота застройки установлена как 22-42 м с возможностью размещения высотных акцентов.

При этом в п. 2.3 Градостроительного плана земельного участка (далее- ГПЗУ) в графе 5 «Предельное количество этажей и (или) предельная высота зданий, строений, сооружений» указано «Без ограничений». При этом ГПЗУ является действующим и Департаментом не отменялся.

Таким образом, из ГПЗУ не следует, что на данный земельный участок наложены ограничения по высотности.

Также из постановления администрации города Перми от 18.01.2016 № 24 следует, что указанный проект планировки подготовлен в целях, в том числе, подготовки предложений к проекту о внесении изменений в Правила землепользования и застройки города Перми в части установления параметров планируемого развития территории и границ территориальных зон. «Предельная высота застройки 22-42 м. с возможностью размещения высотных акцентов» - это позиция, подлежащая утверждению в случае внесения изменений в Правила № 143.

Так как соответствующие ограничения в Правила № 143 не были внесены, указанные позиции планировки территории не могут накладывать ограничения по высотности строительства.

Механизм действия закона должен быть понятен субъектам соответствующих правоотношений, прежде всего из содержания конкретного нормативного положения. Подобный способ установления предельной высоты здания, строения, сооружения - без учета расположенных на нем высотных акцентов, с регламентацией пропорций и параметров данных элементов, неоправданно усложняет его правоприменение, вызывает множественность толкования и носит неопределенный характер.

Указанные доводы подтверждаются апелляционным определением Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 13.09.2017 N 78-АПГ17-10.

Рассмотрев представленные Департаментом доводы, Комиссия Пермского УФАС России приходит к выводу о том, что действия по отказу в выдаче разрешения были основаны на противоречии норм действующего законодательства.

Помимо прочего согласно ч. 2 ст. 41 ГрК РФ подготовка документации по планировке территории в целях размещения объектов капитального строительства

применительно к территории, в границах которой не предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории, не требуется, за исключением случаев, указанных в части 3 настоящей статьи. Проектируемый объект не попадает под указанные случаи. Учитывая вышеуказанные требования, а также положения ч. ст. 51 ГрК РФ проверка соответствия проектной документации проекту планировки территории в рассматриваемом случае законодательством не предусмотрена.

Кроме того, ООО «СЗ «Альфа-Инвест» отмечает, что ранее решением департамента планирования и развития территории города Перми ООО «Ф-АРТ» были выданы разрешения на строительство № RU90303000-37/2010 административного здания, расположенного по адресу: Пермский край, г. Пермь, Мотовилихинский район, ул. Уинская, 2б. В указанных разрешениях было указано на строительство 21+1 этажного здания (что соответствует высотной отметке- более 60 метров).

В рамках настоящей жалобы данный довод не рассматривается, в связи с тем, что нормы законодательства в сфере строительства претерпели значительные изменения.

Согласно ч. 5.1 ст. 18.1 Закона о защите конкуренции обжалование актов и (или) действий (бездействия) уполномоченного органа и (или) организации, осуществляющей эксплуатацию сетей, в порядке, установленном настоящей статьей, допускается не позднее чем в течение трех месяцев со дня принятия акта и (или) совершения действия (бездействия) уполномоченного органа и (или) организации, осуществляющей эксплуатацию сетей.

Комиссия Пермского УФАС России приходит к выводу о том, что срок обжалования действий Департамента не пропущен, так как оспариваемый отказ в выдаче разрешения на строительство подготовлен Департаментом 02.08.2019 г.

Учитывая изложенное, Комиссия Пермского УФАС России признает в действиях департамента градостроительства и архитектуры администрации г. Перми факт нарушения ч.ч. 11, 13 ст. 51 ГрК РФ.

Согласно письму ФАС России от 23.04.2014 г. № АЦ/16109/14 «О направлении разъяснений по принятию решений антимонопольным органом по результатам рассмотрения жалоб на нарушение процедуры обязательных в соответствии с законодательством Российской Федерации торгов и порядка заключения договоров, в порядке статьи 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ "О защите конкуренции"» в случае, если при рассмотрении жалобы антимонопольным органом часть доводов, изложенных в жалобе, подтвердилась, а часть не подтвердилась, то такую жалобу необходимо признавать обоснованной.

В рассматриваемом случае Комиссия Пермского УФАС России также пришла к выводу о выдаче обязательного для исполнения предписания об устранении допущенных нарушений.

На основании изложенного, руководствуясь ст. 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия Пермского УФАС России,

РЕШИЛА:

1. 1. Признать жалобу «ООО «СЗ «Альфа-Инвест» на действия Департамента градостроительства и архитектуры администрации г. Перми по предоставлению разрешения на строительство объекта «Реконструкция административного здания под многоквартирный жилой дом с помещениями общественного назначения и встроенной автостоянкой по ул. Уинская, 2б в Мотовилихинском районе г. Перми», обоснованной.
2. Признать в действиях Департамента градостроительства и архитектуры администрации г. Перми нарушение ч.ч. 11,.13 ст. 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации.
3. Выдать Департаменту градостроительства и архитектуры администрации г. Перми обязательное для исполнения предписание, направленное на устранение нарушений порядка осуществления процедур в сфере жилищного строительства, выявленных в ходе рассмотрения жалобы.
4. Материалы жалобы передать должностному лицу Пермского УФАС России для рассмотрения вопроса о возбуждении административного производства в отношении должностного лица Департамента градостроительства и архитектуры администрации г. Перми по признакам правонарушения, предусмотренного ст. 14.9.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Настоящее решение может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев со дня его принятия.

Заместитель Председателя Комиссии **Н.А. Хаснуллин**

Члены Комиссии **П.И. Литвинов**

Д.Д. Катаев

Я.В. Михалева