

РЕШЕНИЕ
по жалобе № 41342
на действия (бездействие) уполномоченного органа при предоставлении
государственных и муниципальных услуг

Дата рассмотрения жалобы по существу 03.11.2020

г. Москва

Комиссия Московского областного УФАС России по рассмотрению жалоб на акты и (или) действия (бездействие) уполномоченных органов при осуществлении процедур, включенных в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства (далее – Комиссия), в составе:

<...>;

<...>;

<...>;

рассмотрев жалобу <...> (далее – Заявитель) на акты и (или) действия (бездействие) уполномоченного органа – Министерства жилищной политики Московской области (далее – Министерство) при осуществлении процедуры (предоставлении государственной услуги) «Предоставление разрешения на строительство», включенной в исчерпывающий перечень процедур в сфере строительства объектов капитального строительства нежилого назначения, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 28.03.2017 № 346 «Об исчерпывающем перечне процедур в сфере строительства объектов капитального строительства нежилого назначения и о Правилах ведения реестра описаний процедур, указанных в исчерпывающем перечне процедур в сфере строительства объектов капитального строительства нежилого назначения», в отношении Заявителя, при участии посредством видеоконференцсвязи представителей: Заявителя – <...>, по доверенности от 21.10.2020 № 77 АГ 4215930; Министерства – <...>, по доверенности от 27.04.2020 № 34, уведомленных в соответствии с требованиями части 11 статьи 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

Порядок выдачи разрешения на строительство объектов капитального строительства на территории Московской области определен Административным регламентом Министерства по предоставлению государственной услуги, утвержденным распоряжением Министерства от 15.02.2019 № 20 (далее – Административный регламент).

Общий порядок получения разрешения на строительство определен статьей 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Установив соответствие жалобы формальным требованиям статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, Московское областное УФАС России в установленном порядке направило уведомление о поступлении жалобы Заявителю и Министерству.

Согласно доводу жалобы Министерством неправомерно предъявлены

к Заявителю требования, не установленные действующим законодательством Российской Федерации, что выразилось в отказе в предоставлении государственной услуги по выдаче разрешения на строительство (реконструкцию) (далее – Услуга, Разрешение) объекта недвижимого имущества, расположенного на земельном участке с кадастровым номером 50:080040229:523, расположенного по адресу: Московская область, Истринский район, с/п Бужаровское, в юго-западной части кадастрового квартала 50:08:040229, общей площадью 1372 м², с видом разрешенного использования: магазины (далее – Объект, Земельный участок). Обращаясь за получением Разрешения Заявитель не предполагал осуществление нового строительства. В ходе реконструкции Объекта планируется осуществление внутренней перепланировки помещений и установка пандуса для малоподвижных категорий граждан. Относительно вопроса увеличения площади Объекта Заявитель пояснил следующее: «В соответствии с выпиской из ЕГРН площадь здания составляет 617,6 м². В соответствии с представленной проектной документацией действительная существующая площадь здания составляет на настоящий момент 655 м², включая открытую террасу 32,58 м² (проектная документация раздел 3 архитектурные решения стр. 5). При проектировании в целях осуществления реконструкции здания магазина проектная организация обязана осуществить осмотр и замер здания, что и было сделано. Расхождения площади между отраженной в ЕГРН и существующей фактически на настоящий момент произошло в результате того, что площадь открытой террасы изначально не была включена в общую площадь зданий. Сейчас заявитель планирует устранить данную неточность и в проектной документации заявляет о ее наличии на настоящий момент, что приводит к увеличению площади здания. Дополнительно следует пояснить, что в ходе реконструкции здания планируется установка пандуса для малоподвижных граждан, что также незначительно увеличит площадь здания на 5 м²». В качестве подтверждения указанной позиции Заявителем представлено письмо архитектурного бюро «Юнигрупп», осуществившего подготовку проектной документации на реконструкцию Объекта (далее – Проектная документация).

Министерство с доводом жалобы Заявителя не согласилось и пояснило, что Заявителю выдано уведомление об отказе в выдаче Разрешения, в связи с несоответствием представленных документов требованиям к строительству, реконструкции объекта капитального строительства, установленным на дату выдачи представленного для получения Разрешения градостроительного плана Земельного участка (далее – ГПЗУ) – Земельный участок расположен во втором поясе зоны санитарной охраны (далее – ЗСО) в соответствии с решением исполнительных комитетов Московского городского и областного Совета народных депутатов от 17.04.1980 № 500-1143 «Об утверждении проекта установления красных линий границ зон санитарной охраны источников водоснабжения г. Москвы в границах ЛПЗП» (жесткая зона) (далее – Решение). Проектной документацией предусматривается реконструкция с увеличением площади Объекта с 617,6 м² до 655 м² (включая открытую террасу площадью 32,58 м²). В Проектной документации отсутствует

обоснование увеличения площади, позволяющее однозначно сделать вывод о проводимой реконструкции либо строительстве. Также Проектной документацией предусмотрено размещение пандуса и входной группы, при этом информации о капитальности указанных сооружений Проектная документация не содержит. Согласно Решению и ГПЗУ № RU50359000-MSK020091, выданному Комитетом по архитектуре и градостроительству Московской области (далее – Мособлархитектура) Земельный участок расположен во втором поясе ЗСО источников питьевого водоснабжения г. Москвы, а именно в режимной «жесткой» зоне, в которой воспрещается всякое строительство. В качестве подтверждения своей позиции Министерство ссылается на определение «реконструкция зданий», установленное сводом правил 13-102-2003 «Правила обследования несущих конструкций зданий и сооружений», утвержденным постановлением Государственного комитета Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу от 21.08.2003 № 153 (далее – СП 13-102-2003). Указание на несоответствие представленных документов требованиям федерального законодательства не является истребованием иных не предусмотренных законом документов.

Относительно довода жалобы Комиссией установлено следующее.

В соответствии с пунктом 1 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации разрешение на строительство представляет собой документ, который подтверждает соответствие проектной документации требованиям, установленным градостроительным регламентом (за исключением случая, предусмотренного частью 1.1 указанной статьи), проектом планировки территории и проектом межевания территории (за исключением случаев, если в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации подготовка проекта планировки территории и проекта межевания территории не требуется), при осуществлении строительства, реконструкции объекта капитального строительства, не являющегося линейным объектом, или требованиям, установленным проектом планировки территории и проектом межевания территории, при осуществлении строительства, реконструкции линейного объекта (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 допустимость размещения объекта капитального строительства на земельном участке в соответствии с разрешенным использованием такого земельного участка и ограничениями, установленными в соответствии с земельным и иным законодательством Российской Федерации. Разрешение на строительство дает застройщику право осуществлять строительство, реконструкцию объекта капитального строительства, за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации.

Согласно части 2 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации строительство, реконструкция объектов капитального

строительства осуществляются на основании разрешения на строительство, за исключением случаев, предусмотренных указанной статьей.

В соответствии с частью 7 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации в целях строительства, реконструкции объекта капитального строительства застройщик направляет заявление о выдаче разрешения на строительство непосредственно в уполномоченные на выдачу разрешений на строительство в соответствии с частями 4 – 6 указанной статьи федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, Государственную корпорацию по атомной энергии «Росатом», Государственную корпорацию по космической деятельности «Роскосмос». Заявление о выдаче разрешения на строительство может быть подано через многофункциональный центр в соответствии с соглашением о взаимодействии между многофункциональным центром и уполномоченным на выдачу разрешений на строительство в соответствии с частями 4 – 6 указанной статьи федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органом местного самоуправления. К указанному заявлению прилагаются в том числе следующие документы:

- градостроительный план земельного участка, выданный не ранее чем за три года до дня представления заявления на получение разрешения на строительство;

- результаты инженерных изысканий и материалы, содержащиеся в утвержденной в соответствии с частью 15 статьи 48 Градостроительного кодекса Российской Федерации проектной документации.

Частью 10 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации обозначено, что не допускается требовать иные документы для получения разрешения на строительство, за исключением указанных в части 7 указанной статьи документов. Документы, предусмотренные частью 7 указанной статьи, могут быть направлены в электронной форме. Разрешение на строительство выдается в форме электронного документа, подписанного электронной подписью, в случае, если это указано в заявлении о выдаче разрешения на строительство. Правительством Российской Федерации или высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (применительно к случаям выдачи разрешения на строительство органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления) могут быть установлены случаи, в которых направление указанных в части 7 указанной статьи документов и выдача разрешений на строительство осуществляются исключительно в электронной форме. Порядок направления документов, указанных в части 7 указанной статьи, в уполномоченные на выдачу разрешений на строительство федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и организации в электронной форме устанавливается Правительством Российской Федерации.

Основания для отказа в выдаче разрешения на строительство

установлены частью 13 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации и пунктом 13 раздела II Административного регламента.

Комиссией осмотрена копия заявления Заявителя о выдаче Разрешения от 14.09.2020, согласно пункту 1 которого Заявитель в соответствии со статьей 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации просит выдать разрешение на реконструкцию объекта капитального строительства.

Комиссией рассмотрено уведомление об отказе в выдаче Разрешения от 17.09.2020, согласно которому основанием для отказа является: «13.1.1.2. Несоответствие представленных документов требованиям к строительству, реконструкции объекта капитального строительства, установленным на дату выдачи представленного для получения Разрешения градостроительного плана земельного участка – земельный участок расположен во втором поясе ЗСО в соответствии с решением исполнительных комитетов Московского городского и областного Совета народных депутатов от 17.04.1980 № 500-1143 «Об утверждении проекта установления красных линий границ зон санитарной охраны источников водоснабжения г. Москвы в границах ЛПЗП» (жесткая зона)».

В соответствии с частью 1 статьи 57.3 Градостроительного кодекса Российской Федерации градостроительный план земельного участка выдается в целях обеспечения субъектов градостроительной деятельности информацией, необходимой для архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции объектов капитального строительства в границах земельного участка.

Согласно части 3 статьи 57.3 Градостроительного кодекса Российской Федерации в ГПЗУ содержится информация об ограничениях использования земельного участка, в том числе, если земельный участок полностью или частично расположен в границах зон с особыми условиями использования территорий.

В соответствии с пунктом 16 статьи 105 Земельного кодекса Российской Федерации зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения отнесены к видам зон с особыми условиями использования территорий.

Комиссией осмотрена копия ГПЗУ № RU50359000-MSK020091, выданного Мособлархитектурой 22.10.2019, согласно пункту 5 которого: «Расположение земельного участка в зоне санитарной охраны источников питьевого водоснабжения подлежит уточнению с учетом нормативных правовых актов по установлению зон санитарной охраны источников питьевого водоснабжения. Ограничения использования земельного участка в границах зон санитарной охраны источников питьевого водоснабжения определены нормативными правовыми актами по установлению зон санитарной охраны источников питьевого водоснабжения¹». Согласно примечанию проектирование и строительство выполняются в том числе в соответствии с требованиями Решения.

Министерством представлено письмо Министерства экологии и природопользования Московской области от 28.10.2020 № 25Исх-15432, в соответствии с которым согласно картографическим материалам ведомственной информационной системы Мособлархитектуры Земельный

участок расположен на расстоянии ≈ 103 м от уреза воды р. Истра. В соответствии с Решением Земельный участок расположен во 2 поясе (в том числе в режимной «жесткой» зоне) ЗСО источников питьевого водоснабжения г. Москвы.

Решением определено, что второй пояс охватывает территорию, непосредственно окружающую источники водоснабжения и их притоки.

Во втором поясе запрещается такое использование территории или источников водоснабжения, которое может вызвать качественное или количественное ухудшение последних.

Во втором поясе выделена режимная «жесткая» зона, в которую входят прибрежные участки канала им. Москвы, его водохранилища и участки Москвы-реки по 150 м в обе стороны.

В этой зоне воспрещается всякое строительство и обработка земли с применением навозного удобрения, воспрещается стирка белья, водопой и купанье скота.

Согласно части 1 статьи 3 Градостроительного кодекса Российской Федерации законодательство о градостроительной деятельности состоит из названного кодекса, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

В соответствии с частью 13 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации строительство – создание зданий, строений, сооружений (в том числе на месте сносимых объектов капитального строительства).

Частью 14 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации определено, что реконструкция объектов капитального строительства (за исключением линейных объектов) – изменение 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.

В качестве обоснования отказа в выдаче Разрешения Министерством применяется определение «реконструкция здания – комплекс строительных работ и организационно-технических мероприятий, связанных с изменением основных технико-экономических показателей (нагрузок, планировки помещений, строительного объема и общей площади здания, инженерной оснащенности) с целью изменения условий эксплуатации, максимального восполнения утраты от имевшего место физического и морального износа, достижения новых целей эксплуатации здания, установленное СП 13-102-2003.

Пунктом 1.1 раздела 1 «Область применения» СП 13-102-2003, определено следующее: «Настоящие Правила предназначены для применения при обследовании строительных конструкций зданий

и сооружений жилищного, общественного, административно-бытового и производственного назначения с целью определения их технического состояния, а также могут быть использованы при решении вопросов о пригодности жилых домов для проживания в них. Правила регламентируют процедуру проведения обследования строительных конструкций, определяют принципиальную схему и состав работ, позволяющих объективно оценить техническое состояние, фактическую несущую способность конструкций и, в случае необходимости, принять обоснованные технические решения по ремонтно-восстановительным мероприятиям или способам усиления».

Таким образом, нормы СП 13-102-2003 не могут быть применены при рассмотрении вопроса выдачи разрешения на строительство (реконструкцию) в порядке, определенном Градостроительным кодексом Российской Федерации, в том числе по причине наличия соответствующего определения в самом Градостроительном кодексе Российской Федерации.

Комиссией осмотрен раздел 3 «Архитектурные решения» Проектной документации, согласно которому: «Проектом предусматривается реконструкция магазина. Реконструкция предполагает: монтаж стеклянных перегородок для торговых помещений, реконструкцию входной группы, увеличения существующих дверных проёмов до требуемых пожарных норм и регламентов по технике пожарной безопасности по расчётам пожарного риска, замена элементов остекления и устройство открываемых створок с приводом, замена наружной металлической эвакуационной лестницы со второго этажа по северной стороне здания, устройство крылец и пандуса, устройство козырьков, обновление наружной отделки здания навесными фасадами. Также реконструкция включает в себя частичную планировку внутренних перегородок и устройство доступной кабины для инвалидов в санузле».

Заявителем представлена копия письма Мособлarquitectуры от 05.02.2020 № 28исх-3577/04-01, согласно которому: «Положение о рассмотрении архитектурно-градостроительного облика объекта капитального строительства и выдаче свидетельства о согласовании архитектурно-градостроительного облика объекта капитального строительства на территории Московской области, утвержденное постановлением Правительства Московской области от 27.12.2019 № 1042/39 (далее – ППМО от 27.12.2019 № 1042/39), не распространяется на существующие объекты, для которых планируются изменения внутренней планировки, архитектурных деталей, реконструктивные работы, ремонт, капитальный ремонт, включая работы по внешним визуально воспринимаемым поверхностям. Учитывая вышеизложенное, в соответствии с пунктом 6 ППМО от 27.12.2019 № 1042/39, архитектурно-градостроительный облик указанного объекта не подлежит рассмотрению».

По мнению Министерства наличие «строительных работ» в определении, утвержденном СП 13-102-2003, отсутствие обоснования увеличения общей площади Объекта, капитальности пандуса и входной группы в Проектной документации могут указывать на недопустимость всякого строительства в режимной «жесткой» зоне второго пояса согласно Решению.

Каких-либо доказательств осуществления на Земельном участке строительства, то есть создания зданий, строений, сооружений, Министерством не представлено.

При отказе в предоставлении Услуги по выдаче разрешения на реконструкцию, Министерством предъявлены требования к Заявителю, документам и информации, которые подлежат применению при строительстве, что не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

Довод Заявителя обоснован.

На основании изложенного и руководствуясь статьей 18.1 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу <...> обоснованной.
2. Выдать Министерству жилищной политики Московской области обязательное для исполнения предписание.
3. Передать материалы дела должностному лицу Московского областного УФАС России для принятия решения о наличии (отсутствии) признаков административного правонарушения в действиях должностных лиц Министерства жилищной политики Московской области, предусмотренного статьей 14.9.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Члены Комиссии:

<...>

<...>

<...>

Примечание: согласно части 23 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции решение или предписание комиссии антимонопольного органа может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев со дня принятия решения или выдачи предписания.