

ПЕРВЫЙ КАССАЦИОННЫЙ СУД
ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ

Дело № 2а-1912/2024
88а-6329/2025

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Саратов

19 февраля 2025 года

Судебная коллегия по административным делам Первого кассационного суда общей юрисдикции в составе:

председательствующего С.В.А.,

судей Н.О.Н., П.Т.Е.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу управления главного архитектора администрации городского округа город Воронеж на решение Центрального районного суда города Воронежа от 19 марта 2024 года и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Воронежского областного суда от 16 июля 2024 года по административному делу по административному исковому заявлению Б.О.В., Б.Д.О., к администрации городского округа город Воронеж, управлению главного архитектора администрации городского округа город Воронеж о признании не действующим в части нормативного правового акта.

Заслушав доклад судьи Н.О.Н., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации С.А.А., полагавшего кассационную жалобу не подлежащей удовлетворению, судебные акты – подлежащими изменению, судебная коллегия по административным делам Первого кассационного суда общей юрисдикции

установила:

постановлением администрации городского округа город Воронеж (далее также - администрация) от 6 августа 2012 года № утвержден административный регламент администрации городского округа город Воронеж по предоставлению муниципальной услуги «Прием заявлений и выдача документов о согласовании переустройства и (или) перепланировки помещения в многоквартирном доме» (далее также – Административный регламент).

Первоначальный текст документа опубликован в издании «Берег» № 84 от 10 августа 2012 года и размещен на официальном сайте администрации городского округа город Воронеж в сети Интернет.

Постановлением администрации городского округа город Воронеж от 21 октября 2019 года № внесены изменения в Административный регламент. 25 октября 2019 года постановление администрации городского округа город Воронеж опубликовано в газете «Берег» № 80.

Пунктом 2.6.1 Административного регламента предусмотрен исчерпывающий перечень документов, необходимых в соответствии с нормативными правовыми актами для предоставления муниципальной услуги и услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления муниципальной услуги, подлежащих представлению заявителем.

Данным пунктом Административного регламента, в частности, определено, что к заявлению должен быть приложен подготовленный и оформленный в установленном порядке проект переустройства и (или) перепланировки переустраиваемого и (или) перепланируемого помещения в многоквартирном доме организацией, имеющий свидетельство о допуске к выполнению, работ по

подготовке проектов по переустройству и (или) перепланировке помещений, выдаваемое саморегулируемыми организациями в строительной отрасли.

Б.О.В., Б.Д.О. обратились в суд с административным иском с заявлением, просили признать недействующим пункт 2.6.1 Административного регламента в части слов: «организацией, имеющей свидетельство о допуске к выполнению работ по подготовке проектов по переустройству и (или) перепланировке помещений, выдаваемое саморегулируемыми организациями в строительной отрасли».

В обоснование административного иска указали, пункт 2.6.1 Административного регламента в части слов «организацией, имеющей свидетельство о допуске к выполнению работ по подготовке проектов по переустройству и (или) перепланировке помещений, выдаваемое саморегулируемыми организациями в строительной отрасли» противоречит действующему законодательству, нарушает их права.

Решением Центрального районного суда города Воронежа от 19 марта 2024 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Воронежского областного суда от 16 июля 2024 года, признан недействующим пункт 2.6.1 Административного регламента в части слов «организацией, имеющей свидетельство о допуске к выполнению работ по подготовке проектов по переустройству и (или) перепланировке помещений, выдаваемое саморегулируемыми организациями в строительной отрасли». В удовлетворении административного иска в части требований к управлению главного архитектора городского округа города Воронежа отказано.

В кассационной жалобе, поступившей в суд первой инстанции 16 января 2025 года, управление главного архитектора администрации городского округа город Воронеж просит отменить судебные акты в той части, в которой требования административных истцов были удовлетворены. Указывает, что для выполнения работ по перепланировке и переустройству помещения необходимо учитывать реальный характер работ, ввиду этого определенные виды работ должны выполняться только организацией, имеющей свидетельство о допуске, выдаваемое саморегулируемыми организациями.

Лица, участвующие в деле, в судебное заседание не явились, о времени и месте рассмотрения кассационной жалобы извещены своевременно. При таких обстоятельствах, учитывая положения части 2 статьи 326 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, судебная коллегия считает возможным рассмотреть дело в отсутствие неявившихся лиц.

В соответствии с частью 2 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке кассационным судом общей юрисдикции являются несоответствие выводов, изложенных в обжалованном судебном акте, обстоятельствам административного дела, неправильное применение норм материального права, нарушение или неправильное применение норм процессуального права, если оно привело или могло привести к принятию неправильного судебного акта.

Проверив в соответствии с требованиями части 2 статьи 329 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации правильность применения и толкования судами норм материального права и норм процессуального права в пределах доводов кассационной жалобы, судебная

коллегия по административным делам Первого кассационного суда общей юрисдикции приходит к следующему.

Полномочия администрации городского округа город Воронеж по утверждению Административного регламента и внесению в него изменений, соблюдение требований законодательства к форме нормативного правового акта, порядку и процедуре его принятия, введения в действие судами первой и апелляционной инстанции проверены и в кассационной жалобе не оспариваются.

Проверяя соответствие содержания пункта 2.6.1 Административного регламента нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, суды пришли к мотивированному выводу о наличии таких несоответствий.

Отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг урегулированы положениями Федерального закона от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее также – Закон № 210-ФЗ), другими федеральными законами, принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами (статьи 1, 3 Закона № 210-ФЗ).

Согласно пункту 4 статьи 2, пункту 1 части 1 статьи 6, части 15 статьи 13 Закона № 210-ФЗ органы, предоставляющие государственные услуги, и органы, предоставляющие муниципальные услуги, обязаны предоставлять эти услуги в соответствии с административными регламентами – нормативными правовыми актами, устанавливающими порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги. Порядок разработки и утверждения административных регламентов предоставления муниципальных услуг устанавливается местной администрацией.

Стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги должен предусматривать, в числе прочего, исчерпывающий перечень оснований для приостановления предоставления государственной или муниципальной услуги или отказа в предоставлении государственной или муниципальной услуги (пункт 8 части 1 статьи 14 Закона № 210-ФЗ).

Такой перечень оснований устанавливается федеральными законами, принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами (часть 9 статьи 7 Закона № 210-ФЗ).

Органы, предоставляющие государственные услуги, и органы, предоставляющие муниципальные услуги, не вправе требовать от заявителя представления документов и информации или осуществления действий, представление или осуществление которых не предусмотрено нормативными правовыми актами, регулирующими отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг (пункт 1 части 1 статьи 7 Закона № 210-ФЗ).

Системное толкование приведенных положений закона позволяет утверждать, что административный регламент устанавливает только порядок и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги. Исчерпывающий перечень оснований для отказа в предоставлении

государственной или муниципальной услуги приводится в административном регламенте в соответствии с нормативными правовыми актами, регулируемыми отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг; данные положения административного регламента не должны возлагать дополнительные обязанности, не предусмотренные такими нормативными актами.

Материальные правоотношения, возникающие в связи с предоставлением государственной услуги по согласованию переустройства и (или) перепланировки помещения в многоквартирном доме урегулированы жилищным законодательством.

Так, согласно части 1 статьи 26 Жилищного кодекса Российской Федерации переустройство и (или) перепланировка помещения в многоквартирном доме проводятся с соблюдением требований законодательства по согласованию с органом местного самоуправления на основании принятого им решения.

Частью 2 названной нормы установлен перечень документов, которые собственник помещения или уполномоченное им лицо должны предоставить для рассмотрения заявления о переустройстве и (или) перепланировке. В их числе - подготовленный и оформленный в установленном порядке проект переустройства и (или) перепланировки переустраиваемого и (или) перепланируемого помещения в многоквартирном доме, а если переустройство и (или) перепланировка помещения в многоквартирном доме невозможны без присоединения к данному помещению части общего имущества в многоквартирном доме, также протокол общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме о согласии всех собственников помещений в многоквартирном доме на такие переустройство и (или) перепланировку помещения в многоквартирном доме, предусмотренном частью 2 статьи 40 настоящего Кодекса (пункт 3).

При этом если ряд документов предоставлен не был, то уполномоченный орган самостоятельно их запрашивает по собственной инициативе (части 2, 2.1 статьи 26 Жилищного кодекса Российской Федерации).

В соответствии со статьей 27 Жилищного кодекса Российской Федерации допускается отказ в согласовании переустройства и (или) перепланировки помещения в многоквартирном доме, в том числе, в случае непредставления определенных частью 2 статьи 26 настоящего Кодекса документов, обязанность по представлению которых с учетом части 2.1 статьи 26 настоящего Кодекса возложена на заявителя.

Таким образом, пункт 2.6.1 Административного регламента содержит дополнительное требование о выполнении проекта переустройства и (или) перепланировки организацией, имеющей свидетельство о допуске к выполнению работ по подготовке проектов по переустройству и (или) перепланировке помещений, выдаваемое саморегулируемыми организациями в строительной отрасли, не предусмотренное Жилищным кодексом Российской Федерации как нормативным актом, имеющим большую юридическую силу.

При таких данных по делу имелись предусмотренные пунктом 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основания для удовлетворения административного иска о признании недействующим пункта 2.6.1 Административного регламента в части слов «организацией, имеющей свидетельство о допуске к выполнению работ по

подготовке проектов по переустройству и (или) перепланировке помещений, выдаваемое саморегулируемыми организациями в строительной отрасли».

Доводы кассационной жалобы, со ссылкой на положения статьи 52 Градостроительного кодекса Российской Федерации и приказ Министерства регионального развития Российской Федерации от 30 декабря 2008 года № 624, о том, что виды работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, должны выполняться только индивидуальными предпринимателями или юридическими лицами, имеющими выданные саморегулируемой организацией свидетельства о допуске к таким видам работ, не могут быть приняты во внимание.

Исходя из системного толкования положений статьи части 6 статьи 15, статьи 25 Жилищного кодекса Российской Федерации, пункта 1 статьи 141.4 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункта 10 статьи 1, пункта 14 статьи 1, статьей 51 и 52 Градостроительного кодекса Российской Федерации, основным отличием перепланировки от реконструкции является объект, в отношении которого осуществлены изменения. Так, перепланировка выполняется в помещениях (как в жилых, так и нежилых), расположенных в многоквартирном доме, а работы, проводимые в отношении здания (сооружения) или помещения, которое в нем находится, и в результате которых изменены параметры самого дома (его части) либо произведена замена, восстановление несущих конструкций, является реконструкцией.

При этом законодателем закреплены различные порядки для согласования переустройства и (или) перепланировки (глава 4 Жилищного кодекса Российской Федерации) и получения разрешения на реконструкцию (статья 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

В данном случае предметом регулирования оспариваемого в части Административного регламента являются отношения, возникающие в связи с предоставлением муниципальной услуги по приему заявлений и выдаче документов о согласовании переустройства и (или) перепланировки помещения в многоквартирном доме. Отношения, связанные с выдачей разрешения на строительство, реконструкцию объекта капитального строительства, данный Административный регламент не регулирует.

Доводы заявителя в кассационной жалобе о том, что при перепланировке и переустройстве помещения необходимо учитывать реальный характер работ, при этом определенные виды работ могут быть выполнены только организацией, имеющей свидетельство о допуске, выдаваемое саморегулируемыми организациями, не ставят под сомнение правильность выводов судебных инстанций, поскольку пункт 2.6.1 Административного регламента предусматривает предоставление проекта переустройства и (или) перепланировки, выполненного организацией, имеющей свидетельство о допуске к выполнению работ по подготовке проектов по переустройству и (или) перепланировке помещений, выдаваемое саморегулируемыми организациями в строительной отрасли, во всех случаях обращения за оказанием предусмотренной Административным регламентом муниципальной услуги, вне зависимости от видов работ, что не соответствует требованиям федерального законодательства.

Таким образом, выводы судебных инстанций по существу спора являются правильными, изложенные в кассационной жалобе доводы отмену судебных актов не влекут.

Вместе с тем судебные акты подлежат изменению, поскольку судами не в полной мере соблюдены требования статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Так, в силу положений части 4 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в резолютивной части решения суда по административному делу об оспаривании нормативного правового акта должны содержаться: указание на признание оспариваемого нормативного правового акта не действующим полностью или в части со дня вступления решения суда в законную силу или с иной определенной судом даты; указание на опубликование решения суда или сообщения о его принятии в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу в официальном печатном издании органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, уполномоченной организации или должностного лица, в котором были опубликованы или должны были быть опубликованы оспоренный нормативный правовой акт или его отдельные положения.

В нарушение требований данной нормы резолютивная часть решения районного суда не содержит указания на дату, с которой оспоренный нормативный правовой акт признан недействующим, а также на необходимость опубликования сообщения о принятом решении. Судом апелляционной инстанции указанные недостатки не устранены.

Поскольку нормативный правовой акт до принятия решения суда мог применяться и на основании этого акта могли быть реализованы права граждан и организаций, судебная коллегия считает необходимым признать его не действующим в оспариваемой части со дня вступления решения суда в законную силу.

Руководствуясь статьями 328, 329, 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, судебная коллегия по административным делам Первого кассационного суда общей юрисдикции определила:

решение Центрального районного суда города Воронежа от 19 марта 2024 года и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Воронежского областного суда от 16 июля 2024 года изменить, признать не действующим пункт 2.6.1 административного регламента администрации городского округа город Воронеж по предоставлению муниципальной услуги «Прием заявлений и выдача документов о согласовании переустройства и (или) перепланировки помещения в многоквартирном доме», утвержденного постановлением администрации городского округа город Воронеж от 6 августа 2012 года №, в части слов «организацией, имеющий свидетельство о допуске к выполнению работ по подготовке проектов по переустройству и (или) перепланировке помещений, выдаваемое саморегулируемыми организациями в строительной отрасли» со дня вступления решения Центрального районного суда города Воронежа от 19 марта 2024 года в законную силу.

Сообщение о принятии решения суда подлежит немедленному опубликованию в официальном печатном издании, в котором был опубликован оспоренный нормативный правовой акт.

В остальной части судебные акты оставить без изменения, кассационную жалобу управления главного архитектора администрации городского округа город Воронеж – без удовлетворения.

Кассационное определение может быть обжаловано в Судебную коллегию по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в шестимесячный срок, который исчисляется со следующего дня после принятия апелляционного определения и из которого исключаются срок составления мотивированного определения суда апелляционной инстанции, в случае, когда его составление откладывалось, а также время рассмотрения кассационной жалобы.

Кассационное определение изготовлено в полном объеме 5 марта 2025 года.

Председательствующий:

Судьи: