



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 18-КГ17-190

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

«6» декабря 2017 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Зинченко И.Н.,
судей Калининой Л.А. и Корчашкиной Т.Е.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по кассационной жалобе Глазыриной И.В. на решение Центрального районного суда города Сочи Краснодарского края от 14 ноября 2016 года и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Краснодарского краевого суда от 9 февраля 2017 года по административному делу по ее административному иску об оспаривании бездействия администрации города Сочи Краснодарского края.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., а также объяснения Глазыриной И.В. и ее представителя Репникова И.В., поддержавших доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

решением Центрального районного суда города Сочи Краснодарского края от 14 ноября 2016 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Краснодарского краевого суда от 9 февраля 2017 года, в удовлетворении административного иска Глазыриной И.В. об оспаривании бездействия администрации города Сочи Краснодарского края отказано.

В кассационной жалобе Глазырина И.В. просит судебные акты отменить и принять по административному делу новое решение об удовлетворении административного иска.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 9 октября 2017 года кассационная жалоба с административным делом переданы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации пришла к следующему выводу.

Основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке в силу статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

Такие существенные нарушения норм процессуального права допущены судами первой и апелляционной инстанций.

Отказывая в удовлетворении административного иска, суд первой инстанции, с которым согласился суд апелляционной инстанции, исходил из того, что земельный участок, принадлежащий Глазыриной И.В., в границах санитарно-защитной зоны кладбища не находится, суд не может подменить орган, на который возложена обязанность по совершению действий по включению земельного участка в ту или иную санитарно-защитную зону.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации с выводами судов первой и апелляционной инстанции не согласна.

Из административного искового заявления следует, что Глазырина И.В. с 2005 года является собственником земельного участка площадью 500 кв.м., категория – земли поселений, целевое использование – садоводство, расположенного по адресу: [REDACTED].

На земельном участке истцом начато строительство (возведена опорная стена и гараж из железобетона, проведено электричество, понесены расходы, связанные с обустройством данного участка), которое было остановлено в связи с организацией кладбища в непосредственной близости к участку. По поводу незаконного расположения кладбища заявитель обращалась в районную прокуратуру и Роспотребнадзор, откуда были получены ответы о направлении обращений для рассмотрения в администрацию города Сочи, которая, в свою очередь, ответом от 24 июня 2011 года известила Глазырину И.В. о том, что она вправе рассчитывать на компенсацию после установления границ санитарно-защитной зоны участка, занимаемого кладбищем. С момента ограждения кладбища в 2012 году выяснилось, что

граница его территории от границы указанного земельного участка расположена на расстоянии не более 10 метров, то есть фактически участок находится в санитарно-защитной зоне кладбища и не может использоваться по назначению, в связи с чем нарушены права Глазыриной И.В. как собственника данного участка.

В августе 2015 года истец обратилась в администрацию города Сочи с заявлением о возмещении убытков, связанных с ограничением прав при использовании земельного участка. Письмом от 16 октября 2015 года администрация сообщила заявителю, что указанный участок, согласно сведениям информационной системы обеспечения градостроительной деятельности город-курорт Сочи, не расположен в санитарно-защитной зоне кладбища или иных зонах, ограничивающих его использование в соответствии с целевым назначением, в связи с чем отсутствуют основания для возмещения убытков.

В январе 2016 года Глазырина И.В. обратилась с заявлением в администрацию города Сочи о включении данного земельного участка в санитарно-защитную зону кладбища, на которое по электронной почте 2 марта 2016 года был получен ответ, датированный 15 февраля 2016 года под № 21-01-18/936, за подписью заместителя директора департамента архитектуры, градостроительства и благоустройства, исходя из которого Глазыриной И.В. было сообщено, что принадлежащий ей земельный участок согласно сведениям информационной системы обеспечения градостроительной деятельности на территории муниципального образования город-курорт Сочи не включен в границы санитарно-защитной зоны кладбища, установленные Правилами землепользования и застройки на территории муниципального образования город-курорт Сочи.

Не согласившись с таким ответом администрации города Сочи, Глазырина И.В. обратилась в суд с административным иском о признании бездействия администрации города Сочи незаконным и возложении обязанности на администрацию города Сочи включить указанный земельный участок в санитарно-защитную зону кладбища Хостинского района города Сочи, указав, что принадлежащий ей земельный участок относится к категории – земли поселений, имеет вид разрешенного использования – для садоводства, а фактическое нахождение участка в санитарно-защитной зоне кладбища препятствует использованию земельного участка по целевому назначению, чем нарушаются ее права, как собственника.

В соответствии с положениями статьи 7 Земельного кодекса Российской Федерации земли в Российской Федерации подразделяются на категории по целевому назначению (земли сельскохозяйственного назначения, земли населенных пунктов и др.) и должны использоваться 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.

Согласно положениям абзаца второго статьи 1 Федерального закона от

15 апреля 1998 года № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» садовые земельные участки предоставляются гражданам или приобретаются ими для выращивания плодовых, ягодных, овощных, бахчевых или иных сельскохозяйственных культур и картофеля, а также для отдыха (с правом возведения жилого строения без права регистрации проживания в нем и хозяйственных строений и сооружений).

В силу подпункта 4 пункта 1 статьи 19 этого же федерального закона член садоводческого некоммерческого объединения вправе осуществлять в соответствии с градостроительными, строительными, экологическими, санитарно-гигиеническими, противопожарными и иными установленными требованиями (нормами, правилами и нормативами) строительство и перестройку жилого строения, хозяйственных строений и сооружений на садовом земельном участке.

Таким образом, законодательно регламентировано использование земельных участков только по их целевому назначению.

Отношения, связанные с погребением умерших, регулируются Федеральным законом от 12 января 1996 года № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле».

В силу положений статей 16, 17 и 18 данного федерального закона выбор земельного участка для размещения места погребения осуществляется в соответствии с правилами застройки города или иного поселения с учетом гидрогеологических характеристик, особенностей рельефа местности, состава грунтов, предельно допустимых экологических нагрузок на окружающую среду, а также в соответствии с санитарными правилами и нормами и должен обеспечивать неопределенно долгий срок существования места погребения.

Создание новых мест погребения, реконструкция действующих мест погребения возможны при наличии положительного заключения экологической и санитарно-гигиенической экспертизы.

Предоставление земельного участка для размещения места погребения осуществляется органами местного самоуправления в соответствии с земельным законодательством, а также в соответствии с проектной документацией, утвержденной в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

При нарушении санитарных и экологических требований к содержанию места погребения органы местного самоуправления обязаны приостановить или прекратить деятельность на месте погребения и принять меры по устранению допущенных нарушений и ликвидации неблагоприятного воздействия места погребения на окружающую среду и здоровье человека, а также по созданию нового места погребения.

Общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления, которые определяют порядок их деятельности.

Согласно пункту 2.5 Санитарных правил и норм 2.1.2882-11

«Гигиенические требования к размещению, устройству и содержанию кладбищ, зданий и сооружений похоронного назначения», утвержденных постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 28 июня 2011 года № 84, кладбища с погребением путем предания тела (останков) умершего земле (захоронение в могилу, склеп) размещают на расстоянии от жилых, общественных зданий, спортивно-оздоровительных и санаторно-курортных зон в соответствии с санитарными правилами по санитарно-защитным зонам и санитарной классификации предприятий, сооружений и иных объектов.

На территориях санитарно-защитных зон кладбищ, зданий и сооружений похоронного назначения не разрешается строительство зданий и сооружений, не связанных с обслуживанием указанных объектов, за исключением культовых и обрядовых объектов (пункт 2.8 названных правил).

В соответствии с пунктами 1.4 и 2.1 Санитарно-эпидемиологических правил и нормативов 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов», утвержденных постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 25 сентября 2007 года № 74, санитарные правила устанавливают класс опасности промышленных объектов и производств, требования к размеру санитарно-защитных зон, основания для пересмотра этих размеров, методы и порядок их установления для отдельных промышленных объектов и производств и/или их комплексов, ограничения на использование территории санитарно-защитной зоны, требования к их организации и благоустройству, а также требования к санитарным разрывам опасных коммуникаций.

По своему функциональному назначению санитарно-защитная зона является защитным барьером, обеспечивающим уровень безопасности населения при эксплуатации объекта в штатном режиме.

Пунктом 7.1.12 главы VII указанных правил установлены размеры санитарно-защитной зоны в зависимости от класса. Для закрытых кладбищ и мемориальных комплексов, кладбищ с погребением после кремации, колумбариев, сельских кладбищ, относящихся к классу V, санитарно-защитная зона составляет 50 м.

В санитарно-защитной зоне не допускается размещать: жилую застройку, включая отдельные жилые дома, ландшафтно-рекреационные зоны, зоны отдыха, территории курортов, санаториев и домов отдыха, территории садоводческих товариществ и коттеджной застройки, коллективных или индивидуальных дачных и садово-огородных участков, а также другие территории с нормируемыми показателями качества среды обитания; спортивные сооружения, детские площадки, образовательные и детские учреждения, лечебно-профилактические и оздоровительные учреждения общего пользования.

Санитарно-защитная зона или какая-либо ее часть не может рассматриваться как резервная территория объекта и использоваться для

расширения промышленной или жилой территории без соответствующей обоснованной корректировки границ санитарно-защитной зоны (пункты 5.1 и 5.6 СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03).

Земельный участок Глазыриной И.В., как следует из административного иска и указано в кассационной жалобе, относится к категории земель поселений и имеет вид разрешенного использования – для садоводства. Расстояние менее 10 метров от границы кладбища до границы участка истца может свидетельствовать о фактическом его нахождении в санитарно-защитной зоне кладбища, исключая возможность целевого использования, что нарушает права собственника.

В соответствии со статьей 9 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации законность и справедливость при рассмотрении и разрешении судами административных дел обеспечиваются соблюдением положений, предусмотренных законодательством об административном судопроизводстве, точным и соответствующим обстоятельствам административного дела правильным толкованием и применением законов и иных нормативных правовых актов, в том числе регулирующих отношения, связанные с осуществлением государственных и иных публичных полномочий, а также получением гражданами и организациями судебной защиты путем восстановления их нарушенных прав и свобод.

Доказывание по административным делам осуществляется на основе принципа состязательности и равноправия сторон при активной роли суда (пункт 7 статьи 6, статья 14 названного кодекса). Указанный принцип выражается, в том числе, в принятии предусмотренных Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации мер для всестороннего и полного установления всех фактических обстоятельств по административному делу, для выявления и истребования по собственной инициативе доказательств в целях правильного разрешения дела (часть 1 статьи 63, части 8, 12 статьи 226, часть 1 статьи 306 данного кодекса).

Кроме того, в силу статьи 3 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации правильное и своевременное рассмотрение и разрешение административных дел являются задачами административного судопроизводства.

Согласно части 1 статьи 176, части 1 статьи 178 и статье 180 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации решение суда должно быть законным и обоснованным, суд принимает решение по заявленным административным истцом требованиям. Описательная часть решения суда должна содержать изложение требований административного истца, возражений административного ответчика, мнения других лиц, участвующих в деле.

Приведенные законоположения, содержащие требования к судебному решению, направлены на обеспечение принятия судом законного и обоснованного решения и являются процессуальными гарантиями права на судебную защиту. Они исключают возможность произвольного изложения в

судебном решении требований истца и изменения предмета административного искового заявления, а также не позволяют игнорировать доводы административного истца.

Из содержания административного иска усматривается, что, обращаясь в суд, истец оспаривала бездействие администрации города Сочи, выразившееся в фактическом нерасмотрении ее обращения о включении земельного участка в санитарно-защитную зону кладбища, поскольку, как следует из приведенного выше ответа органа местного самоуправления, данный ответ не содержит информацию по существу разрешения содержащегося в заявлении вопроса.

К бездействию органа местного самоуправления, которое может быть оспорено в судебном порядке, относится неисполнение органом обязанности, возложенной на него нормативными правовыми и иными актами, определяющими его полномочия. К бездействию, в частности, относится нерасмотрение обращения заявителя уполномоченным лицом.

При рассмотрении настоящего дела суду надлежало выяснить, относится ли вопрос, о разрешении которого обратилась к административному ответчику истец, к компетенции административного ответчика, соблюден ли порядок и процедура рассмотрения заявления административного истца, если такие требования установлены нормативными правовыми актами (форма, сроки, основания, процедура и т.п.), соответствует ли оспариваемый ответ муниципального органа (фактически бездействие, выразившееся в нерасмотрении обращения по существу содержащегося в нем вопроса) требованиям закона и иного нормативного правового акта, регулирующего данные отношения.

Между тем из материалов дела следует, что судом первой инстанции решение об отказе в удовлетворении административного иска принято без исследования указанных выше вопросов, при этом выводы судов обеих инстанций, изложенные в судебных актах, не основаны на материалах дела.

Фактически заявленное требование административного истца о признании незаконным бездействия администрации города Сочи осталось не рассмотренным судом, а вместе с тем разрешение данного требования было обязательным условием принятия судом законного и обоснованного решения.

Кроме того, в материалах дела отсутствуют доказательства, содержащие сведения о виде разрешенного использования указанного выше земельного участка, его характеристиках, а также данные о месте расположения кладбища, его границах, о расстоянии от кладбища до земельного участка, принадлежащего административному истцу, о виде кладбища, о размере санитарно-защитной зоны кладбища и других обстоятельствах, установление которых имеет существенное значение для правильного рассмотрения и разрешения настоящего дела, при этом надлежащих мер к установлению данных обстоятельств судом первой инстанции в ходе рассмотрения дела не было принято.

Апелляционной инстанцией, оставившей решение суда без изменения,

не была дана надлежащая оценка указанным недостаткам решения суда, что ставит под сомнение законность апелляционного определения по настоящему делу.

Изложенное выше свидетельствует о существенном нарушении судами первой и апелляционной инстанций процессуальных гарантий права административного истца на судебную защиту при рассмотрении настоящего дела, а также указывает на наличие оснований, предусмотренных статьей 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, к отмене обжалованных судебных актов.

При таких обстоятельствах Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации полагает судебные акты суда первой и апелляционной инстанций по данному административному делу подлежащими отмене, а дело направлению на новое рассмотрение в суд первой инстанции, при котором суду следует предложить сторонам представить доказательства, обосновывающие их требования и возражения, установить, несет ли администрация города Сочи обязанность по рассмотрению указанного обращения административного истца по существу содержащегося в нем вопроса, имеет ли полномочия на принятие по данному вопросу решения, соблюден ли порядок и процедура рассмотрения заявления истца, если такие требования установлены нормативными правовыми актами (форма, сроки, основания, процедура и т.п.), соответствует ли оспариваемый ответ муниципального органа (фактически бездействие, выразившееся в нерассмотрении обращения по существу содержащегося в нем вопроса) требованиям закона и иного нормативного правового акта, регулирующих данные отношения.

На основании изложенного, руководствуясь пунктом 2 части 1 статьи 329 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Центрального районного суда города Сочи Краснодарского края от 14 ноября 2016 года и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Краснодарского краевого суда от 9 февраля 2017 года отменить.

Направить административное дело по административному иску Глазыриной И.В. об оспаривании бездействия администрации города Сочи Краснодарского края на новое рассмотрение в Центральный районный суд города Сочи Краснодарского края в ином составе суда.

Председательствующий

Судьи