



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 64-КАД22-1-К9

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

6 июля 2022 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Хаменкова В.Б.,

судей

Горчаковой Е.В. и Назаровой А.М.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Лукиной Любови Даниловны на решение Холмского городского суда Сахалинской области от 30 июня 2020 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Сахалинского областного суда от 22 апреля 2021 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 18 августа 2021 года по административному делу № 2а-443/2020 по административному исковому заявлению Лукиной Л.Д. к администрации муниципального образования «Холмский городской округ» (далее – Администрация), комитету по управлению имуществом администрации муниципального образования «Холмский городской округ» (далее – Комитет по управлению имуществом), управлению жилищно-коммунального хозяйства администрации муниципального образования «Холмский городской округ» (далее – Управление ЖКХ) о признании незаконными отказов включить дорогу в реестр имущества муниципального образования «Холмский городской округ», о возложении обязанности включить дорогу в реестр и организовать регулярное её содержание.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

в 1998 году между ОАО «Холмский морской рыбный порт» и Лукиной Л.Д. заключён договор купли-продажи жилого дома, расположенного на

территории пионерского лагеря «[REDACTED]», подъездные пути к которому состояли на балансе названного общества.

Постановлением администрации села Чапланово муниципального образования Холмский район от 20 сентября 2005 года «Об упорядочении адресации жилфонда администрации с. Чапланово» указанному дому, собственником которого названа Лукина Л.Д., присвоен адрес: [REDACTED] (далее – Жилой дом).

На основании договора от 28 февраля 2006 года Комитет по управлению имуществом предоставил Лукиной Л.Д. в аренду земельный участок для эксплуатации Жилого дома и ведения личного подсобного хозяйства.

Решением Холмского городского суда от 8 декабря 2016 года установлено, что названный выше договор купли-продажи Жилого дома не имеет юридической силы.

Апелляционным определением Сахалинского областного суда от 17 июля 2018 года решение Холмского городского суда от 3 мая 2018 года об отказе в удовлетворении иска Лукиной Л.Д. о признании права собственности на этот объект недвижимости отменено, за ней признано право собственности на Жилой дом по приобретательской давности.

Постановлением Администрации от 7 февраля 2019 года № 205 предварительно согласовано предоставление Лукиной Л.Д. земельного участка, на котором расположен Жилой дом, указана его категория – земли населённых пунктов, разрешённое использование для индивидуального жилищного строительства, в пункте 2.5 отражено, что доступ к земельному участку осуществляется по землям общего пользования.

7 мая 2019 года между муниципальным образованием «Холмский городской округ» и Лукиной Л.Д. заключён договор купли-продажи данного земельного участка.

В последующем Лукина Л.Д. обратилась в Администрацию и к Холмскому городскому прокурору с заявлениями о включении улицы Подстанционной в реестр имущества муниципального образования «Холмский городской округ» и об обеспечении содержания (ремонт, уборка, очистка от снега) подъезда к названной улице.

Письмами Администрации от 27 июня 2019 года и Комитета по управлению имуществом от 4 февраля 2020 года, от 4 марта 2020 года в удовлетворении заявлений Лукиной Л.Д. отказано.

Полагая данные ответы органов местного самоуправления незаконными, Лукина Л.Д. обратилась в суд с административным иском о признании незаконным отказа включить дорогу по улице Подстанционной в селе Пятиречье Холмского района Сахалинской области в реестр имущества муниципального образования «Холмский городской округ», о возложении на Администрацию обязанности включить дорогу в реестр, на Управление ЖКХ обязанности организовать регулярное содержание (ремонт, уборку, очистку от снега) дороги.

Решением Холмского городского суда Сахалинской области от 30 июня 2020 года в удовлетворении заявленных требований отказано.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Сахалинского областного суда от 29 октября 2020 года решение суда частично отменено, на Администрацию возложена обязанность организовать содержание проезда к дому 3а по улице Подстанционной в селе Пятиречье Холмского района Сахалинской области.

При этом вывод суда о необоснованности требования о включении дороги по улице Подстанционной в селе Пятиречье Холмского района Сахалинской области в реестр имущества муниципального образования признан правильным.

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 3 февраля 2021 года по кассационной жалобе административного ответчика апелляционное определение отменено в полном объеме, дело направлено на новое апелляционное рассмотрение.

При новом апелляционном рассмотрении дела 22 апреля 2021 года судебная коллегия по административным делам Сахалинского областного суда решение суда от 30 июня 2020 года оставила без изменения.

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 18 августа 2021 года судебное решение и апелляционное определение признаны законными.

В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, Лукина Л.Д. просит принятые по делу судебные акты отменить, направить дело в суд первой инстанции на новое рассмотрение.

В связи с необходимостью проверки доводов кассационной жалобы по запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 14 января 2022 года дело истребовано, определением от 18 мая 2022 года кассационная жалоба с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли или могут повлиять 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 (часть 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, письменные возражения Администрации, Судебная коллегия считает, что судами допущены такого рода нарушения норм материального и процессуального права.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд первой инстанции, указал, что проезд к Жилому дому включению в реестр имущества муниципального образования «Холмский городской округ» не подлежит. Обязанность по содержанию проездов в зоне индивидуальной застройки возлагается на собственников индивидуальных жилых домов. Расчистка и содержание съездов с автодороги к частным домам осуществляется за счёт средств собственников жилья, посчитал оспариваемые решения об отказе в удовлетворении заявлений Лукиной Л.Д. правильными, не усмотрев незаконного бездействия со стороны административных ответчиков.

С данными выводами суда первой инстанции согласилась судебная коллегия по административным делам Сахалинского областного суда, сославшись также на то обстоятельство, что детский лагерь « » и подъездные пути к нему АООТ «Холмский морской рыбный порт» не приватизировались и в муниципальную собственность не передавались, что свидетельствует о бесхозности названных объектов.

В связи с этими обстоятельствами, а также приняв во внимание, что улица Подстанционная в селе Пятиречье Холмского района Сахалинской области не является объектом капитального строительства, построенным и введённым в эксплуатацию в установленном законом порядке путём проведения процедуры технического учёта и паспортизации, и требованиям, предъявляемым к автомобильным дорогам, не отвечает, суд второй инстанции сделал заключение, что оснований для отнесения её к автомобильным дорогам общего пользования местного значения и включения в реестр муниципальной собственности у административных ответчиков не имелось.

Кроме того, применив положения статьи 12 Федерального закона от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», судебная коллегия по административным делам Сахалинского областного суда указала, что поскольку улица Подстанционная в селе Пятиречье не относится к числу автомобильных дорог, находящихся к собственности названного выше муниципального образования, то на последнем не лежат обязанности по осуществлению ремонта и содержания проезда к дому административного истца, в силу чего судебное решение об отказе в административном иске является законным.

Судебная коллегия по административным делам Девятого кассационного суда общей юрисдикции, доводы кассационной жалобы Лукиной Л.Д. признала несостоятельными, оставила названные судебные акты без изменения, как принятые при правильном применении норм материального и процессуального права.

Между тем суды апелляционной и кассационной инстанций не учли положения Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ), согласно пункту 12 статьи 1 которого территории общего пользования – это территории, которыми беспрепятственно пользуется неограниченный круг лиц, в том числе улицы и проезды.

Территориальное планирование определено в ГрК РФ как планирование развития территорий для установления функциональных зон, определения планируемого размещения объектов, включая объекты местного значения (пункт 2 статьи 1).

К документам территориального планирования муниципального образования относится генеральный план городского округа, который содержит в числе прочего: положение о территориальном планировании; карту планируемого размещения объектов местного значения поселения или городского округа; карту функциональных зон поселения или городского округа (пункт 3 части 1 статьи 18, часть 3 статьи 23 ГрК РФ).

Документом градостроительного зонирования являются правила землепользования и застройки (пункт 8 статьи 1 ГрК РФ).

Пунктом 2 части 4 статьи 36 ГрК РФ, пунктом 12 статьи 85 Земельного кодекса Российской Федерации установлено, что на земельные участки в границах территорий общего пользования не распространяется действие градостроительного регламента. Земельные участки общего пользования, занятые, в частности, улицами, проездами, автомобильными дорогами и другими объектами, могут включаться в состав различных территориальных зон и не подлежат приватизации.

Согласно пункту 3.37 свода правил «СП 42.13330.2016 «Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89*», утверждённого приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 30 декабря 2016 года № 1034/пр, улично-дорожная сеть - это система объектов капитального строительства, включая улицы и дороги различных категорий, предназначенные для движения транспортных средств и пешеходов. Территория, занимаемая улично-дорожной сетью, относится к землям общего пользования транспортного назначения.

Пунктом 4.12 свода правил «СНиП 2.07.01-89* «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений», утверждённого приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 28 декабря 2010 года № 820 (действовал до 1 августа 2020 года), предусматривалась возможность выделения в составе территориальных зон земельных участков общего пользования, занятых в том числе улицами, проездами, дорогами, предназначенными для удовлетворения общественных интересов населения (абзац второй).

Как следует из таблицы 9 к пункту 11.5 поименованного свода правил проезды предназначались в том числе для подъезда к приусадебным участкам.

Кроме того, приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 19 апреля 2019 года № 144-ст утверждён национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р 58398-2019 «Экспериментальные технические средства организации дорожного движения. Типоразмеры дорожных знаков. Виды и правила применения дополнительных дорожных знаков. Общие положения» (действовавший

до 1 марта 2021 года), пунктом 3.1 которого определено, что улично-дорожная сеть – это предназначенная для движения пешеходов и транспортных средств совокупность улиц, дорог общего пользования, внутриквартальных и других проездов.

Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлено, что правила благоустройства территории муниципального образования утверждаются представительным органом соответствующего муниципального образования, могут регулировать вопросы содержания территорий общего пользования и порядка пользования такими территориями; обустройства территории муниципального образования в целях обеспечения беспрепятственного передвижения по указанной территории инвалидов и других маломобильных групп населения; уборки территории муниципального образования, в том числе в зимний период (часть 1, пункты 1, 9, 10 части 2 статьи 45¹).

Решением собрания муниципального образования «Холмский городской округ» от 25 апреля 2013 года № 54/4-901 утверждены Правила благоустройства территории муниципального образования «Холмский городской округ», которыми установлено, что ответственность за организацию и производство уборочных работ по улично-дорожной сети и тротуарам, за уборку и содержание проезжей части, улиц и проездов городской дорожной сети возлагается на балансодержателей и подрядные организации, отвечающие за уборку и содержание проезжей части.

Обращаясь в суд с административным иском, Лукина Л.Д. обосновывала незаконность оспариваемых ею решений, приведших к ущемлению её прав, в том числе тем, что административный ответчик фактически исключил обслуживание проезда к принадлежащему ей жилому дому, являющегося элементом улично-дорожной сети села Пятиречье, несмотря на то, что он расположен на землях населённого пункта общего пользования.

Этому доводу судом первой инстанции не дано правовой оценки, оставлен он без внимания и судом апелляционной инстанции.

Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации установлены требования к принимаемому судебному решению, которое должно быть законным и обоснованным (часть 1 статьи 176).

Из разъяснений Пленума Верховного Суда Российской Федерации, содержащихся в постановлении от 19 декабря 2003 года № 23 «О судебном решении», следует, что судебный акт является законным в том случае, когда он принят при точном соблюдении норм процессуального права и в полном соответствии с нормами материального права, которые подлежат применению к данному правоотношению, и обоснованным тогда, когда имеющие значение для дела факты подтверждены исследованными судом доказательствами, удовлетворяющими требованиям закона об их относимости и допустимости, а также тогда, когда он содержит исчерпывающие выводы суда, вытекающие из установленных фактов.

В силу части 3 статьи 62 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения административного дела, определяются судом в соответствии с нормами материального права, подлежащими применению к спорным публичным правоотношениям, исходя из требований и возражений лиц, участвующих в деле. При этом суд не связан основаниями и доводами заявленных требований по административным делам об оспаривании, в частности, решений, действий (бездействия), соответственно принятых или совершённых в том числе органами местного самоуправления или муниципальными служащими.

Суды приведённые нормы процессуального закона не выполнили и не учли указанные выше положения норм материального права, подлежавшие применению при разрешении заявленных Лукиной Л.Д. требований.

Судебная коллегия по административным делам Сахалинского областного суда, соглашаясь с выводами суда первой инстанции о законности отказа административного ответчика организовать регулярное содержание (ремонт, уборку, очистку от снега) подъезда к принадлежащему на праве собственности Лукиной Л.Д. дому, в обоснование своей позиции указала на бесхозность земельного участка, на котором расположен проезд.

Такое заключение является ошибочным.

Пунктом 2 статьи 214 Гражданского кодекса Российской Федерации, пунктом 1 статьи 16 Земельного кодекса Российской Федерации закреплена презумпция государственной собственности на землю: земля и другие природные ресурсы, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц либо муниципальных образований, являются государственной собственностью.

Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 11 февраля 2021 года № 186-О обратил внимание, что в условиях действующей презумпции государственной собственности на землю и наличия на территории Российской Федерации значительного количества нераспределённой земли сама по себе несформированность земельного участка и отсутствие государственной регистрации права собственности публичного образования на него не означает, что соответствующее публичное образование фактически отказалось от своего права собственности или проявляет безразличие к правовой судьбе этого земельного участка. Само по себе отсутствие такого учёта не свидетельствует о том, что он является бесхозным.

Пунктом 10 статьи 3 Федерального закона от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (действовавшим до вступления в силу с 1 марта 2015 года Федерального закона от 23 июня 2014 года № 171-ФЗ) устанавливалось, что до разграничения государственной собственности на землю распоряжение указанными землями осуществлялось органами местного самоуправления в пределах их полномочий, если законодательством не было предусмотрено иное.

Допущенные нарушения не были устранены кассационным судом общей юрисдикции.

Напротив, суды апелляционной и кассационной инстанций, оставляя в силе обжалуемое судебное решение, не дали правовой оценки тем обстоятельствам, что орган местного самоуправления муниципального образования «Холмский городской округ» обязанность включить проезд к дому 3а по улице Подстанционной в документы территориального планирования муниципального образования в установленном законом порядке не выполнил, балансодержателя или подрядчика по содержанию проезда не определил, что повлекло нарушение права Лукиной Л.Д. на свободный доступ к объектам социальной инфраструктуры, а также служб пожарной, медицинской помощи, неограниченного круга лиц к её дому.

При таком положении вывод судов об отсутствии правовых оснований для удовлетворения административного иска, как принятый с существенным нарушением норм материального и процессуального права, является неправильным.

Судебная коллегия, принимая во внимание, что в силу части 1 статьи 307 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации административное дело рассматривается в апелляционной инстанции по правилам суда первой инстанции, считает необходимым отменить обжалуемые апелляционное и кассационное определения и направить административное дело на новое апелляционное рассмотрение.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 327, 328–330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Сахалинского областного суда от 22 апреля 2021 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 18 августа 2021 года отменить, административное дело направить на новое апелляционное рассмотрение в судебную коллегия по административным делам Сахалинского областного суда.

Председательствующий

Судьи