

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 308-ЭС15-15458

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

от 10 марта 2016 года

г. Москва

Дело № А32-22681/2014

Резолютивная часть определения объявлена 01.03.2016

Определение в полном объеме изготовлено 10.03.2016

Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

Председательствующего-судьи Киселевой О.В.,

судей Грачевой И.Л. и Поповой Г.Г.,

рассмотрев в открытом судебном заседании кассационную жалобу Министерства обороны Российской Федерации на решение Арбитражного суда Краснодарского края от 11.02.2015, постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 24.04.2015 и постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 10.08.2015 по делу № А32-22681/2014,

при участии в судебном заседании представителей:

Министерства обороны Российской Федерации – Полевец И.М. (по доверенности от 28.04.2015) и Хропова С.В. (по доверенности от 17.07.2015);

администрации муниципального образования город Краснодар – Хлопиной Ю.А. (по доверенности от 28.12.2015);

федерального казенного предприятия «Управление заказчика капитального строительства Министерства обороны Российской Федерации» – Попова С.А. (по доверенности от 01.07.2015).

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Киселевой О.В. и объяснения лиц, участвующих в деле, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

У С Т А Н О В И Л А:

администрация муниципального образования город Краснодар (далее – администрация) обратилась в Арбитражный суд Краснодарского края с иском к Министерству обороны Российской Федерации (далее – министерство) о возложении обязанности по сносу самовольно возведенного четырехэтажного незавершенного строительством капитального объекта (детская поликлиника) ориентировочной площадью 1500 кв. м, расположенного по адресу: город Краснодар, Карасунский внутригородской округ, ул. Невкипелого (МКР № 4 Почтового жилого района), в течение месяца с момента вступления решения суда в законную силу. В случае если министерство не исполнит решение суда в течение установленного срока, предоставить администрации право совершить действия по сносу за свой счет с взысканием с министерства необходимых расходов.

К участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечены: федеральное казенное предприятие «Управление заказчика капитального строительства Министерства обороны Российской Федерации» (далее – предприятие), Департамент имущественных отношений Краснодарского края, Территориальное управление Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Краснодарском крае.

Решением Арбитражного суда Краснодарского края от 11.02.2015 (судья Шепель А.А.), оставленным без изменения постановлением Пятнадцатого

арбитражного апелляционного суда от 24.04.2015 (судьи Еремина О.А., Ковалева Н.В., Чотчаев Б.Т.) и постановлением Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 10.08.2015 (судьи Рассказов О.Л., Афолина Е.И., Фефелова И.И.), иски требования удовлетворены.

В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, министерство просит обжалуемые судебные акты отменить, как незаконные, принятые при неполном исследовании представленных доказательств, и принять по делу новый судебный акт об отказе в удовлетворении заявленных требований.

Определением Верховного Суда Российской Федерации от 03.02.2016 (судья Киселева О.В.) кассационная жалоба вместе с делом переданы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

В отзыве на жалобу предприятие также просит отменить обжалуемые судебные акты и принять новый судебный акт об отказе в удовлетворении заявленных требований.

В судебном заседании представитель министерства поддержал доводы кассационной жалобы. Представитель администрации возражал против удовлетворения жалобы, поддержав выводы судов, содержащиеся в обжалуемых судебных актах, представил письменные возражения на жалобу. Представитель предприятия поддержал позицию министерства.

Другие участвующие в деле лица, извещенные надлежащим образом о времени и месте судебного заседания, своих представителей в суд не направили, что, в соответствии со статьей 291.10 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее - АПК РФ), не является препятствием для рассмотрения дела в их отсутствие.

Проверив материалы дела, обсудив доводы, изложенные в кассационной жалобе и отзыве на нее, выслушав представителей участвующих в деле лиц, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации пришла к следующим выводам.

Как установлено судами и усматривается из материалов дела, в ходе осуществления муниципального контроля за соблюдением земельного законодательства управлением муниципального контроля администрации выявлено, что министерством на земельном участке площадью 7476,9 кв. м, расположенном по адресу: город Краснодар, Карасунский внутригородской округ, ул. Невкипелого (МКР № 4 Почтового жилого района), возведен четырехэтажный незавершенный строительством капитальный объект (неоконченное строительством здание детской поликлиники) ориентировочной площадью застройки 1500 кв. м без получения необходимых разрешений. Данный участок относится к землям, государственная собственность на которые не разграничена. По результатам осмотра земельного участка составлен акт от 11.06.2014 № 1707.

Полагая, что названный объект возведен на земельном участке, который не предоставлялся для целей строительства, без соответствующих разрешений, администрация обратилась в суд с настоящим иском.

Принимая обжалуемые судебные акты, суды, руководствуясь положениями статьи 222 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункта 2 статьи 3 Федерального закона от 17.11.1995 № 169-ФЗ «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации», пункта 10 статьи 3 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», статьи 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», пришли к выводу об обоснованности иска.

Суды исходили из того, что министерство, в нарушение требований статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации, осуществляло строительство спорного объекта без получения в установленном законом порядке соответствующего разрешения.

Суды указали, что распоряжением главы муниципального образования город Краснодар от 09.02.2006 № 298-р утверждены лишь материалы предварительного согласования места размещения объекта, разрешено

производство проектно-изыскательских работ и разработка проекта строительства здания поликлиники, земельный участок для строительства в установленном земельным законодательством порядке министерству предоставлен не был, договор аренды не заключен.

Между тем судами не учтено следующее.

В соответствии с пунктом 1 статьи 222 Гражданского кодекса Российской Федерации (в редакции, действовавшей при рассмотрении спора) самовольной постройкой является жилой дом, другое строение, сооружение или иное недвижимое имущество, созданное на земельном участке, не отведенном для этих целей в порядке, установленном законом и иными правовыми актами, либо созданное без получения на это необходимых разрешений или с существенным нарушением градостроительных и строительных норм и правил.

Из указанной нормы права следует, что к признанию постройки самовольной приводит либо частноправовое нарушение (строительство на земельном участке в отсутствие соответствующего гражданского права на землю), либо публично-правовые нарушения: формальное (отсутствие необходимых разрешений) или содержательное (нарушение градостроительных и строительных норм и правил).

Согласно разъяснениям, содержащимся в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29.04.2010 № 10/22 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав», с иском о сносе самовольной постройки вправе обратиться собственник земельного участка, субъект иного вещного права на земельный участок, его законный владелец либо лицо, права и законные интересы которого нарушает сохранение самовольной постройки. С иском о сносе самовольной постройки в публичных интересах вправе обратиться прокурор, а также уполномоченные органы в соответствии с федеральным законом.

Таким образом, лицо, обращающееся в суд с иском о сносе самовольной постройки, должно обладать определенным материально-правовым интересом в защите принадлежащего ему гражданского права либо, в соответствии с установленной компетенцией, – в защите публичного порядка строительства, прав и охраняемых законом интересов других лиц, жизни и здоровья граждан.

Суды пришли к выводу, что нарушение гражданско-правового интереса администрации выражается в том, что администрация как лицо, наделенное правомочием по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, не предоставляла в надлежащей форме министерству земельный участок, на котором возведено здание поликлиники.

Суды также исходили из нарушения публичного интереса, поскольку здание поликлиники возведено в отсутствие надлежаще оформленного разрешения на его строительство.

Однако судами не принято во внимание, что правомочие администрации по распоряжению земельным участком, на котором находится спорный объект, существует до момента разграничения государственной собственности на землю. Орган местного самоуправления, распоряжаясь такими земельными участками, должен действовать не только от своего имени и в своих гражданско-правовых интересах, но также и от имени и в интересах публично-правовых образований других уровней: Российской Федерации и субъекта Российской Федерации.

Кроме того, в настоящем споре как истец, так и ответчик являются публично-правовыми образованиями, и потому подразумевается, что их действия должны быть направлены на реализацию публичного интереса. Поэтому, несмотря на наличие у администрации как органа, наделенного полномочиями в сфере публичного порядка строительства, права на иск в силу факта формального нарушения этого порядка – отсутствия разрешения на строительство, положения статьи 222 Гражданского кодекса Российской

Федерации подлежат применению с учетом публичного интереса в создании социально значимого объекта – детской поликлиники.

Судами не исследовался вопрос, в чем заключается нарушение гражданских прав, принадлежащих непосредственно муниципальному образованию, и каким образом снос объекта социального значения, строительство которого осуществлялось по согласованию с органом местного самоуправления и за счет средств федерального бюджета, может привести к восстановлению нарушенного права.

Также, по мнению судебной коллегии, истец, в нарушение положений статьи 4 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, при рассмотрении настоящего дела с учетом конкретных фактических обстоятельств не обосновал, как публичный интерес будет защищен в результате сноса здания поликлиники.

Напротив, в ходе рассмотрения дела министерством приводились доводы о том, что администрация в качестве лица, осуществляющего публичные функции в сфере согласования по вопросам строительства, одобряла возведение министерством здания поликлиники.

В обоснование данных доводов в материалы дела представлены доказательства, свидетельствующие о том, что строительство спорного объекта осуществлялось с согласия администрации как лица, распоряжающегося земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, в рамках соглашения, заключенного ею с Управлением контрактного строительства и инвестиций Министерства обороны Российской Федерации от 27.07.2001 о сотрудничестве в жилищном строительстве для военнослужащих и членов их семей в период 2001-2005 годов. В материалах дела содержится переписка между должностными лицами министерства и администрации по вопросам передачи здания поликлиники в муниципальную собственность. Также в материалах дела имеется письмо от 13.05.2011 № 208/3735, которым министр обороны Российской Федерации сообщил главе администрации Краснодарского края о положительном решении относительно

обращений по вопросу передачи незавершенного строительством здания детской поликлиники в муниципальную собственность города Краснодара. Кроме того, в 2013 году администрация обращалась к министерству с иском о признании права собственности на поликлинику (дело № А32-25632/2013), и вступившим в законную силу решением суда от 18.08.2014 в удовлетворении исковых требований отказано.

Строительные работы велись на основании государственного контракта от 12.11.2002 № 195/С/1-02 за счет средств федерального бюджета в соответствии с проектно-сметной документацией, согласованной в установленном порядке.

При рассмотрении дела № А32-25632/2013 сделан вывод о том, что здание поликлиники соответствует требованиям строительных, противопожарных, санитарно-эпидемиологических и градостроительных норм и правил, предъявляемых к общественным зданиям, в том числе к медицинским учреждениям, и является безопасным для жизни и здоровья граждан.

Однако указанные доводы и представленные в их обоснование доказательства, в нарушение положений статей 65 и 71 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, не получили со стороны судов никакой правовой оценки.

В связи с тем что судами нижестоящих инстанций допущены существенные нарушения норм материального и процессуального права, которые повлияли на исход дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов министерства в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, обжалуемые судебные акты, на основании части 1 статьи 291.11 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, подлежат отмене, а дело – направлению на новое рассмотрение.

При новом рассмотрении суду следует учесть изложенное и проанализировать действия администрации с точки зрения наличия у нее подлежащего судебной защите интереса в сносе спорного объекта.

Положения статьи 222 Гражданского кодекса Российской Федерации не исключают оценки поведения сторон с учетом статьи 10 Гражданского кодекса Российской Федерации, поэтому суду необходимо рассмотреть вопрос о квалификации действий истца применительно к положениям статьи 10 Гражданского кодекса Российской Федерации с учетом разъяснений, изложенных в пункте 1 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации», то есть установить, злоупотребила ли администрация правом при предъявлении настоящего иска с учетом ее предшествующего поведения.

Руководствуясь статьями 291.11-291.14 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

О П Р Е Д Е Л И Л А:

решение Арбитражного суда Краснодарского края от 11.02.2015, постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 24.04.2015 и постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 10.08.2015 по делу № А32-22681/2014 отменить.

Дело направить на новое рассмотрение в Арбитражный суд Краснодарского края.

Настоящее определение вступает в законную силу со дня его вынесения и может быть обжаловано в порядке надзора в Верховный Суд Российской Федерации в трехмесячный срок.

Председательствующий-судья

О.В. Киселева

Судья

И.Л. Грачева

Судья

Г.Г. Попова