



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 1-КАД22-25-К3

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

5 октября 2022 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Александрова В.Н.,
судей Горчаковой Е.В. и Абакумовой И.Д.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Рогачевой Любови Анатольевны на решение Пинежского районного суда Архангельской области от 26 февраля 2021 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Архангельского областного суда от 9 июня 2021 года и кассационное определение судебной коллегии по гражданским делам Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 6 декабря 2021 года по административному делу № 2а-11/2020 по административному исковому заявлению Рогачевой Л.А. к администрации муниципального образования «Пинежский муниципальный район» Архангельской области (далее – Администрация муниципального района) о признании незаконным постановления, восстановлении на жилищном учёте.

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

установила:

Рогачева Л.А. с составом семьи из четырёх человек принята на учёт граждан нуждающихся в жилых помещениях по договорам социального найма (далее – учёт) на основании постановления администрации муниципального образования «Карпогорское» Пинежского муниципального района Архангельской области (далее МО Карпогорское) от 31 октября 2012 года

№ 279, снята с указанного учёта постановлением Администрации муниципального района от 6 ноября 2019 года № 1026-па по мотиву проживания в другом муниципальном образовании.

Письмом от 5 декабря 2019 года № 5350/01-18 на обращение Рогачевой Л.А. сообщено о снятии её и членов семьи с учёта ввиду отсутствия регистрации в с. Карпогоры, разъяснено право подачи заявления в Администрацию муниципального района о постановке её семьи на учёт по адресу регистрации по месту жительства на территории муниципального образования «Кеврольское» (далее – МО Кеврольское).

Рогачева Л.А., считая незаконным снятие её с составом семьи из четырёх человек с учёта в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договору социального найма на территории с. Карпогоры, обратилась в суд с административным иском об отмене постановления Администрации муниципального района от 6 ноября 2019 года № 1026-п (далее – Постановление от 6 ноября 2019 года), просила восстановить её на указанном учёте.

Постановлением Администрации муниципального района от 2 февраля 2021 года № 0055-па, принятым в период рассмотрения требований Рогачевой Л.А., в Постановление от 6 ноября 2019 года внесены изменения об основаниях снятия с учёта Рогачевой Л.А., в качестве таковых указаны: регистрация по месту жительства на территории другого сельского поселения и отсутствие решения о признании Рогачевой Л.А. малоимущей.

Решением Пинежского районного суда Архангельской области от 26 февраля 2021 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Архангельского областного суда от 9 июня 2021 года, в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Кассационным определением судебной коллегии по гражданским делам Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 6 декабря 2021 года указанные выше судебные акты признаны законными.

В кассационной жалобе Рогачевой Л.А., поданной её представителем Вафиным Р.Ф. в Верховный Суд Российской Федерации, ставится вопрос об отмене судебного решения, апелляционного и кассационного определений, как незаконных, принятых с существенным нарушением норм материального права.

Ввиду необходимости проверки доводов кассационной жалобы по запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 6 мая 2022 года дело истребовано, определением от 5 сентября 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).

Судебная коллегия считает, что судами допущены такого рода нарушения норм материального и процессуального права.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд первой инстанции, руководствуясь положениями части 1 статьи 219 КАС РФ и пункта 6 части 1 статьи 56 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее - ЖК РФ), исходил из пропуска Рогачевой Л.А. трёхмесячного срока обращения в суд об оспаривании Постановления от 6 ноября 2019 года, а также из недоказанности наличия оснований для принятия административного истца на учёт ввиду отсутствия решения органа местного самоуправления о признании Рогачевой Л.А. малоимущей и регистрации её по месту жительства вместе с членами семьи не по месту принятия на соответствующий учёт, а в другом сельском поселении (Кеврольское), хотя и относящемся к муниципальному образованию «Пинежский муниципальный район» Архангельской области.

Судебная коллегия по административным делам Архангельского областного суда, оставив без изменения судебное решение, указала на ошибочность вывода районного суда относительно того, что регистрация Рогачевой Л.А. и членов её семьи на территории МО Кеврольское исключала принятие её на учёт в МО Карпогорское, придя к заключению, что это обстоятельство не ставит под сомнение законность принятого им решения.

Суд кассационной инстанции, признавая правильными по существу состоявшиеся по делу судебные акты, посчитал достаточным для отказа в удовлетворении требований Рогачевой Л.А. отсутствие принятого в установленном порядке решения органа местного самоуправления о признании её малоимущей.

Оснований не согласиться с выводами судов апелляционной и кассационной инстанций в части того, что регистрация Рогачевой Л.А. и членов её семьи по месту жительства в МО Кеврольское не исключало принятие их на учёт по фактическому месту жительства в МО Карпогорское, не имеется. Данные выводы соответствуют положениям статьи 20 Гражданского кодекса Российской Федерации, определяющим понятие места жительства гражданина, части 2 статьи 3 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 года № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», согласно которым регистрация или отсутствие таковой не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации.

Оба поименованные выше муниципальные образования входят в муниципальное образование - Пинежский муниципальный район

Архангельской области, в котором полномочия по постановке и снятию с учёта нуждающихся в жилых помещениях на территориях входящих в их состав сельских поселений осуществляет административный ответчик (статья 17 Закона Архангельской области от 23 сентября 2004 года № 258-внеоч.-ОЗ «О статусе и границах территорий муниципальных образований в Архангельской области»).

Согласно абзацу пятому подпункта 1 пункта 1 статьи 2 Закона Архангельской области от 1 июля 2016 года № 441-27-ОЗ «О порядке ведения органами местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма» (далее также - Закон Архангельской области от 1 июля 2016 года) учёт нуждающихся в жилых помещениях ведётся в отношении малоимущих граждан и граждан, принятых на учёт нуждающихся в жилых помещениях до 1 марта 2005 года, на территориях сельских поселений Архангельской области - местными администрациями муниципальных районов Архангельской области.

В соответствии с пунктом 4 статьи 13 упомянутого регионального закона учёт нуждающихся в жилых помещениях ведётся по единому списку граждан, состоящих на учёте нуждающихся в жилых помещениях, за исключением граждан, имеющих право на предоставление жилых помещений по договорам социального найма вне очереди. В муниципальных районах Архангельской области единые списки граждан, состоящих на учёте нуждающихся в жилых помещениях, ведутся отдельно применительно к территориям отдельных сельских поселений Архангельской области, входящих в состав территорий соответствующих муниципальных районов Архангельской области.

Между тем вывод судов первой, апелляционной и кассационной инстанций о законности Постановления от 6 ноября 2019 года (с учётом внесённых в него изменений 2 февраля 2021 года) по мотиву отсутствия доказательств наличия у Рогачевой Л.А. статуса малоимущей является преждевременным по следующим основаниям.

Как усматривается из представленных материалов учётного дела Рогачевой Л.А., в 2012 году она обратилась с заявлением о постановке на учёт, представив справку о регистрации в д. Киглохта Пинежского района Архангельской области (МО Кеврольское), сообщила о фактическом проживании в селе Карпогоры МО Карпогорское, приложив к заявлению документы, подтверждающие статус одинокой многодетной матери, что относится к малообеспеченной семье.

В указанный период времени действовали положения статьи 3 Закона Архангельской области от 20 сентября 2005 года № 79-5-ОЗ «О порядке ведения органами местного самоуправления учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, и о предоставлении таким гражданам жилых помещений по договорам социального найма», согласно которым отказ в принятии

гражданина на учёт в качестве нуждающегося в жилом помещении допускается, если не представлены необходимые для принятия на учёт в соответствии с законом документы или представлены документы, которые не подтверждают право соответствующего гражданина состоять на учёте в качестве нуждающегося в жилом помещении, предоставляемом по договору социального найма (подпункты «а», «б» пункта 4). Приведённые положения аналогичны требованиям статьи 54 ЖК РФ.

Таким образом, администрация МО Карпогорское приняла постановление от 31 октября 2012 года № 279 на основании представленных Рогачевой Л.А. документов, оценённых органом местного самоуправления как достаточные для принятия её на учёт граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях.

Как разъяснено в пункте 22 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2022 года № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации», пересмотр решений органов публичной власти, их должностных лиц, подтверждающих права, предоставляющих гражданам, организациям новые права либо отменяющих возложенные на них обязанности, а также иным образом улучшающих их положение, должен быть законным, обоснованным, исключая произвольность их изменения, отмены или приостановления их действия. Судам следует исходить из того, что недопустимость произвольного изменения, отмены или приостановления действия таких решений означает обязанность наделённых публичными полномочиями органа или лица обосновать необходимость изменения, отмены или приостановления действия решения, указав на несоответствие ранее принятого решения нормам права, законной цели, фактическим обстоятельствам.

Суды, разрешая заявленные требования, оставили без проверки и правовой оценки то обстоятельство, что административный ответчик, фактически отменяя постановление от 31 октября 2012 года № 279 о праве Рогачевой Л.А. состоять на учёте и ухудшая её положение, в обоснование оспариваемого ею постановления не указал, каким нормам права, законной цели, фактическим обстоятельствам оно не соответствует.

Как следует из материалов дела, Администрация муниципального района не устанавливала фактические обстоятельства нуждаемости Рогачевой Л.А. на момент принятия её на учёт, ограничилась констатацией недоказанности принятия органом местного самоуправления решения о признании Рогачевой Л.А. малоимущей исключительно ввиду отсутствия его в учётном деле административного истца.

При таком положении вывод судов о правомерности снятия административного истца с учёта граждан, нуждающихся в жилых помещениях, нельзя признать соответствующим материалам дела, поскольку он основан на неправильно установленных имеющих значение для дела

обстоятельствах, что повлекло неправильное применение положений пункта 6 части 1 статьи 56 ЖК РФ.

Согласно указанному законоположению граждане снимаются с учёта в качестве нуждающихся в жилых помещениях в случае выявления в представленных документах в орган, осуществляющий принятие на учёт, сведений, не соответствующих действительности и послуживших основанием принятия на учёт, а также неправомерных действий должностных лиц органа, осуществляющего принятие на учёт, при решении вопроса о принятии на учёт.

Суды при разрешении спора, формально применив эту норму, не выяснили у административного ответчика, проверял ли он достоверность сведений, послуживших основанием принятия Рогачевой Л.А. на учёт и правомерность действий должностных лиц уполномоченного органа при решении вопроса о принятии на учёт, не привели доказательства наличия обстоятельств, предусмотренных пунктом 6 части 1 статьи 56 ЖК РФ.

Статья 12 Закона Архангельской области от 1 июля 2016 года, устанавливая срок действия решений о принятии на учёт, в пункте 1 предусмотрела, что малоимущие граждане признаются нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, со дня принятия решения о принятии на учёт до истечения срока действия решения органа местного самоуправления муниципального образования Архангельской области о признании граждан малоимущими. По истечении данного срока основание, дающее малоимущим гражданам право на получение жилого помещения по договору социального найма, считается утраченным, если гражданин-заявитель не представил в уполномоченный орган местного самоуправления заявление о признании гражданина-заявителя и членов его семьи либо одиноко проживающего гражданина-заявителя малоимущими (малоимущим) для принятия на учёт нуждающихся в жилых помещениях, прилагаемые к этому заявлению документы, предусмотренные пунктом 1 статьи 5 Закона Архангельской области от 20 сентября 2005 года № 78-5-ОЗ «О порядке определения размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, в целях признания граждан малоимущими и предоставления им по договорам социального найма жилых помещений и порядке признания граждан малоимущими в Архангельской области», и заявление о принятии на учёт.

Закон Архангельской области от 1 июля 2016 года в целях подтверждения нуждаемости в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, возлагает на уполномоченный орган местного самоуправления по истечении срока действия решений о принятии на учёт малоимущих граждан осуществлять их перерегистрацию; предоставляя право снять с учёта граждан, нуждающихся в жилых помещениях, в случае утраты ими статуса малоимущих, одновременно возлагает обязанность в случае выявления обстоятельств, влекущих снятие гражданина-заявителя и (или)

членов его семьи либо с учёта нуждающихся в жилых помещениях, направлять гражданину-заявителю уведомление об этом (пункт 1, абзац второй пункта 2, подпункт 3 пункта 4 статьи 15).

Гражданин-заявитель, получив такое уведомление, вправе в течение 20 рабочих дней со дня выявления указанных обстоятельств представить в уполномоченный орган местного самоуправления документы, подтверждающие нуждаемость в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма (пункт 5 статьи 15 упомянутого закона).

Следует отметить, что согласно подпункту «г» пункта 1 статьи 1 Закона Архангельской области от 20 сентября 2005 года № 78-5-ОЗ «О порядке определения размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, в целях признания граждан малоимущими и предоставления им по договорам социального найма жилых помещений и порядке признания граждан малоимущими в Архангельской области» признание граждан малоимущими в указанных целях осуществляется на территориях сельских поселений Архангельской области - местными администрациями муниципальных районов Архангельской области.

Приведённые нормы материального права также не были применены судами, перечисленные в них обстоятельства не выяснялись.

Между тем неэффективное или формальное исполнение соответствующими уполномоченными органами местного самоуправления своих обязанностей по установлению оснований учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях не может быть использовано органами публичной власти в качестве принятия последующих решений, ухудшающих положение граждан.

Кроме того, вывод суда первой инстанции о пропуске административным истцом трёхмесячного срока обращения в суд сделан в нарушение части 1 статьи 219 КАС РФ, определяющей момент его исчисления: со дня, когда гражданину, организации, иному лицу стало известно о нарушении их прав, свобод и законных интересов.

Принимая во внимание, что такое основание снятия Рогачевой Л.А. с учёта, как отсутствие решения о признании её малоимущей, признанное судами законным, административный ответчик указал в оспариваемом постановлении путём внесения в него изменений в период судебного разбирательства по настоящему административному иску, то процессуальный срок обращения в суд за защитой нарушенного права в порядке главы 22 КАС РФ административным истцом не пропущен.

С учётом изложенного обжалуемые судебные акты, принятые с существенным нарушением норм материального права и норм процессуального права, которые могут повлиять на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов административного истца, нельзя признать законными, они подлежат отмене,

дело - направлению в суд первой инстанции, поскольку по имеющимся материалам невозможно принять правильное решение.

Руководствуясь статьями 327, 328 – 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Пинежского районного суда Архангельской области от 26 февраля 2021 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Архангельского областного суда от 9 июня 2021 года и кассационное определение судебной коллегии по гражданским делам Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 6 декабря 2021 года отменить, дело направить на новое рассмотрение в Пинежский районный суд Архангельской области. //

Председательствующий

Судьи