



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 69-АПГ18-9

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

23 января 2019 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Хаменкова В.Б.,
судей Корчашкиной Т.Е. и Зинченко И.Н.

при секретаре Костереве Д.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Володиной Светланы Ивановны о признании не действующим в части пункта 1 статьи 23 Положения о порядке управления и распоряжения жилищным фондом, находящимся в собственности города Ханты-Мансийска, утвержденного Решением Думы города Ханты-Мансийска от 25 ноября 2011 года № 131, по апелляционной жалобе Володиной Светланы Ивановны на решение Суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 6 сентября 2018 года, которым в удовлетворении ее административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Корчашкиной Т.Е., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей решение суда подлежащим отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Решением Думы города Ханты-Мансийска от 25 ноября 2011 года № 131 утверждено Положение о порядке управления и распоряжения

жилищным фондом, находящимся в собственности города Ханты-Мансийска (далее – Положение).

Данное Решение опубликовано 1 декабря 2011 года в газете «Самарово-Ханты-Мансийск» № 51.

Решением Думы города Ханты-Мансийска от 29 апреля 2016 года № 801-V РД, опубликованным 5 мая 2016 года в газете «Самарово-Ханты-Мансийск» № 18, в решение Думы города Ханты-Мансийска от 25 ноября 2011 года № 131 внесены изменения, статья 23 Положения изложена в новой редакции, в пункте 1 названной статьи предусмотрено, что право на приватизацию занимаемых служебных жилых помещений муниципального специализированного жилищного фонда города Ханты-Мансийска, находящихся в казне города Ханты-Мансийска, имеют граждане Российской Федерации, прожившие в занимаемом служебном жилом помещении не менее 5 лет, которое является для них единственным местом проживания на территории Российской Федерации, зарегистрированные по месту жительства в городе Ханты-Мансийске не менее 15 лет и относящиеся к следующим категориям граждан:

- 1) пенсионеры по старости, проработавшие на предприятиях, учреждениях, организациях города Ханты-Мансийска не менее 15 лет;
- 2) члены семьи умершего работника органа местного самоуправления города Ханты-Мансийска, органа Администрации города Ханты-Мансийска, муниципального предприятия, учреждения города Ханты-Мансийска, которому было предоставлено служебное жилое помещение муниципального специализированного жилищного фонда города Ханты-Мансийска.

Володина С.И., действуя через представителя по доверенности Турова Д.Н., обратилась в суд с административным иском к Думе города Ханты-Мансийска о признании не действующим пункта 1 статьи 23 Положения о порядке управления и распоряжения жилищным фондом, находящимся в собственности города Ханты-Мансийска, утвержденного Решением Думы города Ханты-Мансийска от 25 ноября 2011 года № 131, в части слов: «которое является для них единственным местом проживания на территории Российской Федерации».

В обоснование заявленных требований указала, что данное условие не соответствует статьям 209, 213, 215 Гражданского кодекса Российской Федерации, статье 19 Конституции Российской Федерации и ограничивает ее право на приватизацию служебного жилого помещения. Фактически оспариваемым пунктом Положения установлен запрет на приватизацию служебных жилых помещений, если у гражданина на момент обращения за приватизацией служебной квартиры находится в собственности другое жилое помещение, которое может являться для него местом проживания.

Поскольку у нее в собственности находилось жилое помещение, она не могла обратиться с заявлением о приватизации занимаемого служебного жилого помещения. Для реализации своего права на приватизацию она

вынуждена была исполнить требование оспариваемого пункта 1 статьи 23 Положения и подтвердить, что занимаемое ею служебное жилое помещение является для нее единственным местом жительства на территории Российской Федерации.

Ссылаясь на правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, выраженную в постановлении от 30 марта 2012 года № 9-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования «Звениговский муниципальный район» Республики Марий Эл», полагала, что оспариваемое решение предусматривает необоснованное, преимущественное положение одной категории граждан перед другой по признаку наличия либо отсутствия в собственности другого жилого помещения, а равно наличия либо отсутствия единственного, либо не единственного места проживания. В данном случае административный ответчик выборочно подошел к объему прав граждан, занимающих служебные жилые помещения.

Указала также, что в вопросах приватизации не должно иметь правового значения то обстоятельство, является ли это жилое помещение для гражданина единственным местом проживания на территории Российской Федерации, поскольку для пенсионеров, отработавших 15 лет и проживших в служебном жилом помещении не менее 5 лет, должны быть равные права на приватизацию служебного жилого помещения в соответствии с Решением Думы города Ханты-Мансийска.

Решением Суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 6 сентября 2018 года в удовлетворении административного искового заявления Володиной С.И. о признании не действующим пункта 1 статьи 23 Положения о порядке управления и распоряжения жилищным фондом, находящимся в собственности города Ханты-Мансийска, утвержденного Решением Думы города Ханты-Мансийска от 25 ноября 2011 года № 131, в части слов: «которое является для них единственным местом проживания на территории Российской Федерации» отказано.

В апелляционной жалобе представитель Володиной С.И. – Туров Д.Н. просит отменить решение суда и принять по административному делу новый судебный акт об удовлетворении административного искового заявления.

Относительно апелляционной жалобы Думой города Ханты-Мансийска и прокуратурой Ханты-Мансийского автономного округа – Югры представлены возражения о необоснованности ее доводов и законности судебного акта.

Володина С.И., ее представитель Туров Д.Н., представитель Думы города Ханты-Мансийска, представитель департамента муниципальной собственности администрации города Ханты-Мансийска, привлеченного к участию в административном деле в качестве заинтересованного лица, в судебное заседание суда апелляционной инстанции не явились, о времени и месте судебного заседания извещены надлежащим образом. На основании

статьи 307 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации полагает возможным рассмотреть дело в отсутствие неявившихся лиц.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы и возражений на нее, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает решение суда подлежащим отмене по следующим основаниям.

Принимая решение об отказе в удовлетворении административного иска, суд исходил из того, что оспариваемый нормативный правовой акт принят Думой города Ханты-Мансийска в пределах предоставленных законом полномочий, при наличии необходимого кворума коллегиального органа, с соблюдением предусмотренной формы и вида нормативного правового акта, правил введения нормативного правового акта в действие, в том числе его опубликования. С данными выводами суда Судебная коллегия оснований не согласиться не усматривает.

Суд также пришел к выводу о том, что права административного истца оспариваемым нормативным правовым актом не нарушены, поскольку в приватизации служебного жилого помещения Володиной С.И. было отказано по причине отсутствия у нее права на приватизацию в связи с прекращением договора найма служебного жилого помещения, а не по основанию, предусмотренному оспариваемым положением. По мнению суда, оспариваемый пункт Положения не ограничивает право административного истца иметь в собственности жилое помещение и распоряжаться им, так как понятие «единственное место проживания на территории Российской Федерации» не исключает возможности приватизировать занимаемую служебную квартиру при наличии в собственности другого жилого помещения и подразумевает, что гражданин не имеет возможности проживать в ином жилом помещении в связи с аварийным состоянием либо по иным основаниям.

Однако с такими выводами суда первой инстанции Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации согласиться не может.

В соответствии с пунктами 1, 2 статьи 209 Гражданского кодекса Российской Федерации собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом. Собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц, в том числе отчуждать свое имущество в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения имуществом, отдавать имущество в залог и обременять его другими способами, распоряжаться им иным образом.

Согласно частям 1, 2, 3 статьи 51 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Органы местного самоуправления вправе передавать муниципальное имущество во временное или в постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти Российской Федерации (органам государственной власти субъекта Российской Федерации) и органам местного самоуправления иных муниципальных образований, отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами. Порядок и условия приватизации муниципального имущества определяются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами.

Правовые, социальные и экономические основы преобразования отношений собственности на жилище, и в связи с этим устанавливающего объективные критерии бесплатной передачи в собственность граждан Российской Федерации занимаемых ими жилых помещений в государственном и муниципальном жилищном фонде установлены Законом Российской Федерации от 4 июля 1991 года № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации».

Приватизация жилых помещений – бесплатная передача в собственность граждан Российской Федерации на добровольной основе занимаемых ими жилых помещений в государственном и муниципальном жилищном фонде.

Каждый гражданин имеет право на приобретение в собственность бесплатно, в порядке приватизации, жилого помещения в государственном и муниципальном жилищном фонде социального использования один раз.

Передача жилых помещений в собственность граждан оформляется договором передачи, заключаемым органами государственной власти или органами местного самоуправления поселений, предприятием, учреждением с гражданином, получающим жилое помещение в собственность в порядке, установленном законодательством (статья 1, часть первая статьи 7, часть первая статьи 11 данного Федерального закона).

Законодатель также не исключает приватизацию служебных жилых помещений, но с учетом особенностей, предусмотренных частью второй статьи 4 вышеназванного Закона Российской Федерации от 4 июля 1991 года № 1541-1, а именно решения о приватизации служебных помещений принимаются собственниками жилищного фонда или уполномоченными ими органами по собственной инициативе, а также предприятиями, за которыми закреплен жилищный фонд на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, с согласия собственников.

Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 30 марта 2012 года № 9-П, проверяя конституционность части второй статьи 4 Закона Российской Федерации от 4 июля 1991 года № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования «Звениговский муниципальный район» Республики Марий Эл», указал, что издаваемые нормативные правовые акты, касающиеся принятия решений о приватизации отдельных служебных помещений принимаются по основаниям, на условиях и в порядке, установленных федеральным законодательством; решения органов местного самоуправления об условиях приватизации муниципального имущества должны быть предсказуемыми, обоснованными, исключающими произвольность и возможность злоупотреблений, что диктует необходимость определения таких условий приватизации служебных жилых помещений, на основании которых должна осуществляться приватизация в каждом конкретном случае, например, установление стажа трудовой деятельности и определенных сроков проживания в муниципальном образовании с тем, чтобы по прошествии которых, граждане – наниматели служебных жилых помещений могли бы рассчитывать на предоставление им преимущественного права на получение в собственность жилого помещения из специализированного жилищного фонда, если его собственником будет принято решение о приватизации входящих в него служебных помещений.

Следовательно, волеизъявление собственника муниципального жилищного фонда осуществить приватизацию служебного жилого помещения не отменяет его обязанностей соблюдать принципы бесплатной передачи в собственность гражданам Российской Федерации, установленные федеральным законом, при этом критерии и условия приватизации служебного жилья, вводимые актами муниципальных образований, должны иметь объективный характер и вытекать из особенностей правового режима служебных помещений – предназначения служебных жилых помещений, условий предоставления служебного жилого помещения гражданам, стажа работы, продолжительности проживания в занимаемом служебном помещении, перспектив дальнейшего использования жилого помещения в качестве служебного, что исключает необоснованное ограничение уже по сути предоставленного собственником муниципального жилищного фонда права на приватизацию служебного жилого помещения.

Наличие у гражданина – нанимателя иного места для проживания на территории Российской Федерации, кроме служебного жилого помещения, при соблюдении всех иных условий приватизации служебного жилого помещения, предусмотренных положениями оспариваемого муниципального нормативного правового акта, является препятствием для приватизации занимаемого служебного жилого помещения.

Оспариваемое положение снижает уровень правовых гарантий граждан, установленных федеральным законодательством о приватизации, исключает возможность реализации гражданином – нанимателем служебного

жилого помещения права на приватизацию занимаемого им служебного жилого помещения, что ставит его в неравное положение с другими лицами, которые при прочих равных условиях имеют право на приватизацию жилья.

Суждения суда первой инстанции в обоснование отказа в удовлетворении заявленных требований, сводящиеся к тому, что в приватизации служебного жилого помещения Володиной С.И. было отказано не по основанию, предусмотренному оспариваемым нормативным правовым актом, в связи с чем ее права оспариваемым нормативным правовым актом не нарушены, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает несостоятельными.

Положение о порядке управления и распоряжения жилищным фондом, находящимся в собственности города Ханты-Мансийска, утвержденное Решением Думы города Ханты-Мансийска от 25 ноября 2011 года № 131, с внесенными в него изменениями 29 апреля 2016 года, сроком действия во времени не ограничено, рассчитано на неоднократное его применение, что в каждом случае затрагивает права и свободы неопределенного круга субъектов общественных отношений, регулируемых им.

Факт нахождения Володиной С.И., проживающей в служебном жилом помещении, в правоотношениях, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, свидетельствует о возможности принятия на его основе негативных для административного истца правоприменительных решений.

Таким образом, принятие оспариваемого Положения без соблюдения установленных федеральным законодателем принципов бесплатной передачи в собственность гражданам Российской Федерации служебных жилых помещений нарушает права административного истца и является при изложенных обстоятельствах достаточным основанием для признания нормативного правового акта не действующим в оспариваемой части.

Исходя из изложенного, решение суда нельзя признать законным и обоснованным, оно подлежит отмене с принятием по делу нового решения об удовлетворении административного искового заявления Володиной С.И.

Поскольку оспариваемый нормативный правовой акт до вынесения решения суда применялся, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает возможным признать оспариваемую норму Положения о порядке управления и распоряжения жилищным фондом, находящимся в собственности города Ханты-Мансийска, не действующей со дня принятия апелляционного определения.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 309–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определила:

решение Суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 6 сентября 2018 года отменить.

Принять по административному делу новое решение, которым административный иск Володиной Светланы Ивановны удовлетворить.

Пункт 1 статьи 23 Положения о порядке управления и распоряжения жилищным фондом, находящимся в собственности города Ханты-Мансийска, утвержденного Решением Думы города Ханты-Мансийска от 25 ноября 2011 года № 131, в части слов: «которое является для них единственным местом проживания на территории Российской Федерации» признать не действующим со дня вступления настоящего решения суда в законную силу.

Председательствующий

Судьи