

# ПЕРВЫЙ КАССАЦИОННЫЙ СУД ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ

## КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 24 мая 2021 г. N 88а-12669/2021

Дело N 2а-581/2020

Судебная коллегия по административным делам Первого кассационного суда общей юрисдикции в составе:

председательствующего Васляева В.С.,  
судей Кривенкова О.В., Софронова В.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу ФИО1, ФИО2, ФИО3 на решение Новоусманского районного суда Воронежской области от 28 августа 2020 года и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Воронежского областного суда от 9 марта 2021 года по административному делу по административному исковому заявлению ФИО1, ФИО2, ФИО3 к администрации 2-го Усманского сельского поселения Новоусманского муниципального района Воронежской области о признании незаконным постановления главы администрации.

Заслушав доклад судьи Первого кассационного суда общей юрисдикции Кривенкова О.В., объяснения административного истца ФИО3, поддержавшей жалобу по доводам в ней изложенным, представителя публичного акционерного общества "Межрегиональная распределительная сетевая компания центра" ФИО7, возражавшей против удовлетворения жалобы, судебная коллегия по административным делам Первого кассационного суда общей юрисдикции

установила:

ФИО1, ФИО2, ФИО3 обратились в суд с административным исковым заявлением к администрации 2-го Усманского сельского поселения Новоусманского муниципального района Воронежской области (далее - администрации 2-го Усманского сельского поселения, администрация) о признании незаконным постановления главы администрации от 31 марта 2020 года N 72. Требования административного иска мотивировали тем, что административные истцы являются собственниками домовладения со встроенным кафе и производственными помещениями, расположенного по адресу: <адрес>. На ввод указанного объекта в эксплуатацию было выдано разрешение администрации 2-го Усманского сельского поселения от 12 октября 2009 года N RU-36516313-038-09. Постановлением главы администрации 2-го Усманского сельского поселения от 31 марта 2020 года указанное разрешение отменено. ФИО1, ФИО2, ФИО3 указывали, что данное постановление является незаконным, так как допущенные при получении разрешений на ввод объекта в эксплуатацию нарушения, могли являться основанием для отказа в выдаче разрешений на ввод объектов в эксплуатацию, но не основанием для признания недействительными (отмене) ранее выданных разрешений. Полагали, что в постановлении об отмене

разрешения на ввод объекта в эксплуатацию имеется ссылка на письмо отдела надзорной деятельности по Новоусманскому району Воронежской области от 6 марта 2020 года о несоответствии нормам и требованиям пожарной безопасности противопожарного расстояния между домовладениями N 96 и N 98 по <адрес>. Между тем, определением судебной коллегии по гражданским делам Воронежского областного суда от 7 мая 2019 года здание, расположенное по адресу: <адрес>, признано самовольной постройкой, подлежащей сносу. Следовательно, вопрос о несоответствии противопожарного расстояния между домовладениями N 96 и N 98 по <адрес> нормам и требованиям пожарной безопасности не имеет правового значения. По мнению административных истцов, ссылка в оспариваемом постановлении на заключение ООО "ВПИ "Зодчий" от 18 марта 2020 года N Т-723 относительно подземного газопровода распределительной сети низкого давления и уведомление о нарушениях охранной зоны электрических сетей Новоусманского РЭС филиала ПАО "МРСК Центра" - "Воронежэнерго" от 20 января 2020 года N МР1-ВР/Р11/08/18, является незаконной, поскольку ни ООО "ВПИ "Зодчий", ни Новоусманский РЭС филиала ПАО "МРСК Центра" - "Воронежэнерго" не обладают публично-властными полномочиями по осуществлению надзорной деятельности, связанной с контрольными функциями в сфере землепользования. Также, по мнению административных истцов, не мог повлечь отмену разрешения администрации N RU-36516313-038-09 на ввод объекта в эксплуатацию акт проверки органом муниципального контроля физического лица от 20 декабря 2019 года N 96 и письмо отдела надзорной деятельности по Новоусманскому району Воронежской области от 6 марта 2020 года. Указывали, что разрешение администрации 2-го Усманского сельского поселения Новоусманского муниципального района Воронежской области от 12 октября 2009 года N RU-36516313-038-09 на ввод объекта в эксплуатацию выдано в 2009 году, а решение о его отмене вынесено спустя более 10 лет, что, по мнению заявителей, является недопустимым и противоречит закону.

Решением Новоусманского районного суда Воронежской области от 28 августа 2020 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Воронежского областного суда от 9 марта 2021 года, в удовлетворении административного искового заявления ФИО1, ФИО2, ФИО3 отказано.

В кассационной жалобе, поданной 12 апреля 2021 года через суд первой инстанции, поступившей в Первый кассационный суд общей юрисдикции 19 апреля 2021 года, ФИО1, ФИО2, ФИО3 просят отменить состоявшиеся по делу судебные акты, как вынесенные с нарушением норм материального и процессуального права. В обоснование доводов указали, что оспариваемое постановление администрации направлено на отмену ненормативного правового акта, послужившего основанием для регистрации права собственности на объект недвижимости, что в административном порядке недопустимо. Считают, что административный ответчик злоупотребил правом, в данном случае посредством реализации контрольных полномочий в рамках неопределенного отрезка времени, поскольку отменено разрешение администрации 2-го Усманского сельского поселения Новоусманского муниципального района Воронежской области от 12 октября 2009 года N RUN, которое издано более 10 лет

назад. Указывают, что административными истцами были соблюдены требования земельного законодательства в части, предъявляемых к функционированию охранных зон (электро- и газового хозяйств), а именно предъявлены соответствующие экспертные заключения, указывающие на возможность эксплуатации принадлежащего им домостроения в границах этих зон. В целях опровержения письма отдела надзорной деятельности по Новоусманскому району Воронежской области от 6 марта 2020 года о несоответствии нормам и требованиям пожарной безопасности противопожарного расстояния между домовладениями, приобщено к материалам дела определение судебной коллегии по гражданским делам Воронежского областного суда от 7 мая 2019 года, в соответствие с которым домовладение по адресу: <адрес>, признано самовольной постройкой, и подлежащей сносу, что исключает возможность установления противопожарного расстояния между ним и принадлежащим административным истца строением.

В письменных возражениях на кассационную жалобу ПАО "МРСК Центра" - "Воронежэнерго" просит оспариваемые судебные акты оставить без изменений.

Иные лица, участвующие в деле, о времени и месте рассмотрения кассационной жалобы извещены своевременно и в надлежащей форме, в судебное заседание не явились. При таких обстоятельствах, учитывая положения части 2 статьи 326 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, судебная коллегия считает возможным рассмотреть дело в отсутствие неявившихся участников процесса.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, письменные пояснения, судебная коллегия по административным делам Первого кассационного суда общей юрисдикции приходит к следующему.

Основаниями для отмены или изменения судебного акта в кассационном порядке кассационным судом общей юрисдикции являются несоответствие выводов, изложенных в обжалованном судебном акте, обстоятельствам административного дела, неправильное применение норм материального права, нарушение или неправильное применение норм процессуального права, если оно привело или могло привести к принятию неправильного судебного акта (часть 2 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

По настоящему административному делу таких оснований для пересмотра в кассационном порядке по доводам жалобы не установлено.

В соответствии с частью 1 статьи 8 Градостроительного кодекса Российской Федерации к полномочиям органов местного самоуправления поселений в области градостроительной деятельности относятся выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на территориях поселений.

В соответствии с частью 1 статьи 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации разрешение на ввод объекта в эксплуатацию представляет собой документ, который удостоверяет выполнение строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства в полном объеме в соответствии с разрешением на строительство, соответствие построенного, реконструированного,

отремонтированного объекта капитального строительства градостроительному плану земельного участка и проектной документации.

Для ввода объекта в эксплуатацию застройщик обращается в федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления с заявлением о выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию (часть 2 статьи 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Для принятия решения о выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию необходимы документы, указанные в части 3 статьи 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Материалами дела установлено, что в соответствии с пунктом 3 части 6 статьи 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации, в качестве основания для отказа в выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, установлено несоответствие объекта капитального строительства требованиям, установленным в разрешении на строительство.

ФИО1, ФИО2, ФИО3 являются собственниками домовладения со встроенным кафе и производственными помещениями, расположенного по адресу: <адрес>.

На ввод объекта в эксплуатацию выдано разрешение администрации 2-го Усманского сельского поселения Новоусманского муниципального района Воронежской области от 12 октября 2009 года N RUN.

На основании постановления администрации 2-го Усманского сельского поселения Новоусманского муниципального района Воронежской области от 31 марта 2020 года N 72 разрешение на ввод объекта в эксплуатацию отменено.

Основанием для отмены разрешения послужило заключение ООО "ВПИ "Зодчий" от 18 марта 2020 года N Т-723 относительно подземного газопровода распределительной сети низкого давления, уведомление о нарушениях охранной зоны электрических сетей Новоусманского РЭС филиала ПАО "МРСК Центра"- "Воронежэнерго" от 20 января 2020 года N МР1-ВР/Р11/08/18, акт проверки органа муниципального контроля физического лица от 9 января 2019 года N 60, акт проверки органа муниципального контроля физического лица от 20 декабря 2019 года N 96, письма отдела надзорной деятельности по Новоусманскому району Воронежской области от 6 марта 2020 года о несоответствии нормам и требованиям пожарной безопасности противопожарного расстояния между домовладениями N 96 и N 98 по <адрес>.

В адрес администрации 2-го Усманского сельского поселения из Новоусманского РЭС филиала ПАО "МРСК Центра" - "Воронежэнерго" 8 ноября 2019 года было направлено уведомление о нарушении режима охранной зоны линии электропередач, допущенного в связи с эксплуатацией капитального строения (кафе), расположенного по адресу: <адрес>. В уведомлении приведены доводы об отсутствии доступа к участку ВЛ-0,4 кВ для обслуживания и ремонта, включая сами опоры и провода. В обращении особо отмечено, что нарушение охранной зоны влечет за собой исключение возможности технического обслуживания, своевременного устранения неисправности электрооборудования, и как следствие, может повлечь причинение вреда жизни, здоровью граждан и имуществу филиала и третьих лиц.

Новоусманским РЭС филиала ПАО "МРСК Центра" - "Воронежэнерго" 30 января 2020 года составлен акт о нарушении охранной зоны электрических сетей. В акте установлено, что капитальное строение, расположенное по адресу: <адрес>, нарушает требования постановления Правительства Российской Федерации от 24 февраля 2009 года N 160 "О порядке установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон", создает препятствия по осуществлению работ по техническому обслуживанию и ремонту ВЛ, по устранению технологических нарушений, препятствует в установке спецтехники, а также загроживает подъезд с любой стороны в пролетах опор N 17 и N 18 для обеспечения технологии работы и безопасности ее выполнения в случаях их замены или выправки, а также замены провода или регулирования стрелы провеса.

Разрешая заявленные требования и удовлетворяя их, суды первой и апелляционной инстанций, верно пришли к выводу о том, что отменяя выданное разрешение, административный ответчик действовал в рамках своих полномочий, а оспариваемое постановление соответствует действующему законодательству.

Оснований не согласиться с указанными выводами нижестоящих судов судебная коллегия не находит.

В соответствии с пунктом 1 части 6 статьи 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации, в редакции, действующей на момент выдачи разрешения на ввод объекта в эксплуатацию от 12 октября 2009 года N RU-36516313-038-09, основанием для отказа в выдаче такого разрешения также являлось отсутствие документов, указанных в части 3 этой статьи.

Согласно пунктам 2, 5, 6, 8 части 3 статьи 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации к заявлению о выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию должны были прилагаться следующие документы: градостроительный план земельного участка; документ, подтверждающий соответствие построенного, реконструированного, отремонтированного объекта капитального строительства требованиям технических регламентов и подписанный лицом, осуществляющим строительство; документ, подтверждающий соответствие параметров построенного, реконструированного, отремонтированного объекта капитального строительства проектной документации и подписанный лицом, осуществляющим строительство (лицом, осуществляющим строительство, и застройщиком или заказчиком в случае осуществления строительства, реконструкции, капитального ремонта на основании договора), за исключением случаев осуществления строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов индивидуального жилищного строительства; схема, отображающая расположение построенного, реконструированного, отремонтированного объекта капитального строительства, расположение сетей инженерно-технического обеспечения в границах земельного участка и планировочную организацию земельного участка и подписанная лицом, осуществляющим строительство (лицом, осуществляющим строительство, и застройщиком или заказчиком в случае осуществления строительства, реконструкции, капитального ремонта на основании договора).

Однако застройщиком к заявлению о выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию вышеприведенные документы приложены не были, эти же документы отсутствуют и в материалах настоящего административного дела.

Согласно материалам дела прокуратурой Новоусманского района Воронежской области в адрес администрации 2-го Усманского сельского поселения было перенаправлено обращение первого заместителя директора филиала ПАО "МРСК Центра" - "Воронежэнерго" А. по вопросу грубого нарушения требований постановления Правительства Российской Федерации от 24 февраля 2009 года N 160 "О порядке установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон" в связи с эксплуатацией капитального строения, расположенного по адресу: <адрес>. Указано, что нарушение установленных требований к охранной зоне создает угрозу причинения вреда жизни и здоровью граждан, может привести к повреждению или уничтожению имущества, повлечь нанесение экологического ущерба и возникновение пожаров.

Кроме того, согласно заключению специалиста "ООО ВПИ "Зодчий" от 18 марта 2020 года N Т-723 установлено, что расположение здания по адресу: <адрес>, относительно подземного газопровода распределительной сети низкого давления, не соответствует требованиям действующих нормативных документов в строительстве, а именно входная группа и часть навеса с востока от входа в указанное здание находятся в охранной зоне подземного газопровода, что является недопустимым и противоречит требованиям пункта 7 и пункта 14 Правил охраны газораспределительных сетей, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 20 ноября 2000 года N 878.

Указание в кассационной жалобе, что домовладение по адресу: <адрес>, признано в судебном порядке самовольной постройкой и подлежит по решению суда сносу, не отменяет письма отдела надзорной деятельности по Новоусманскому району Воронежской области от 6 марта 2020 года о несоответствии нормам и требованиям пожарной безопасности противопожарного расстояния между домовладениями N 96 и N 98 по <адрес>.

Вопреки доводам жалобы согласно разрешения на строительство от 4 июня 2009 года N RU 36516000-47, выданного администрацией Новоусманского муниципального района Воронежской области, основные конструкции реконструированного объекта должны были быть выполнены: фундаменты - монолитные железобетонные, перекрытия - железобетонные плиты, стены - газосиликатные блоки.

Однако согласно спорного разрешения на ввод объекта в эксплуатацию от 12 октября 2009 года N RUN основные конструкции объекта фактически были выполнены из иных материалов. Так, материалы фундамента - бутовые, материалы перекрытий - деревянные, материалы стен - кирпичные.

Таким образом, разрешение на ввод объекта в эксплуатацию от 12 октября 2009 года N RUN было выдано административным ответчиком в нарушение установленных законом норм.

Вопреки доводам кассационной жалобы разрешение на ввод объекта в эксплуатацию отменено администрацией 2-го Усманского сельского поселения

правомерно, административный ответчик действовал в рамках своих полномочий, предусмотренных частью 1 статьи 48 Федерального закона от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Доводы жалобы о значительном промежутке времени между ранее принятым разрешением на ввод объекта в эксплуатацию и постановлением о его отмене, не могут быть приняты во внимание, так как указанного критерия действующее законодательство не содержит.

В соответствии с частями 1, 4 статьи 7 Федерального закона 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" установлено, что по вопросам местного значения населением муниципальных образований, непосредственно, и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты, которые не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, указанному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

Согласно части 1 статьи 48 указанного Федерального закона муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления, принявшими (издавшими) соответствующий муниципальный правовой акт.

Как указано в пункте 25 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации N 2 (2019), утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 17 июля 2019 года, исходя из части 1 статьи 48 Федерального закона от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", орган местного самоуправления вправе в порядке самоконтроля отменить ранее принятый им правовой акт в случае выявления его противоречия закону.

Конституционный Суд Российской Федерации в своих Определениях от 26 мая 2011 года N 739-О-О, от 22 марта 2012 года N 486-О-О и от 19 декабря 2017 года N 3094-О отмечал, что часть 1 статьи 48 Федерального закона от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" не исключает возможности судебного контроля принимаемых органами местного самоуправления решений, а сами решения об отмене или приостановлении действия, ранее изданных муниципальных правовых актов, не могут носить произвольный характер, должны быть законными и обоснованными.

Реализация органами местного самоуправления названного полномочия не может ставиться в зависимость исключительно от усмотрения данных органов. Орган местного самоуправления должен доказать, что отмененный (измененный) им нормативный акт не соответствовал нормам действующего законодательства, а отменяющий (изменяющий) акт органа местного самоуправления должен соответствовать закону. В данном случае необходимо учитывать, что, обладая

достаточно широкой дискрецией в сфере земельных и градостроительных отношений, органы муниципального образования не могут действовать произвольно и должны соблюдать принципы баланса частных интересов граждан и публичных интересов субъекта Российской Федерации, а также принципы справедливости, равенства и соразмерности.

Из частей 1 и 2 статьи 46 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее частью 1 статьи 19, закрепляющих равенство всех перед законом и судом, следует, что конституционное право на судебную защиту предполагает не только право на обращение в суд, но и возможность получения реальной судебной защиты в форме эффективного восстановления нарушенных прав и свобод в соответствии с законодательно закрепленными критериями (Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2007 года N 2-П, от 16 марта 1998 года N 9-П, от 15 февраля 2016 года N 3-П).

Применительно же к административному судопроизводству таким федеральным законом является Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, который, согласно части 1 статьи 1, регулирует порядок осуществления административного судопроизводства.

Процессуальное законодательство, конкретизирующее положения статьи 46 Конституции Российской Федерации, исходит, по общему правилу, из того, что любому лицу судебная защита гарантируется только при наличии оснований предполагать, что права и свободы, о защите которых просит лицо, ему принадлежат, и при этом указанные права и свободы были нарушены или существует реальная угроза их нарушения.

В силу пункта 1 части 2 статьи 227 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, суд принимает решение об удовлетворении полностью или в части заявленных требований о признании оспариваемых решения, действия (бездействия) незаконными, если признает их не соответствующими нормативным правовым актам и нарушающими права, свободы и законные интересы административного истца, и об обязанности административного ответчика устранить нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца или препятствия к их осуществлению либо препятствия к осуществлению прав, свобод и реализации законных интересов лиц, в интересах которых было подано соответствующее административное исковое заявление. Таким образом, исходя из содержания указанной нормы, решение, действия (бездействие) могут быть признаны незаконными при наличии одновременно двух условий: несоответствия решения, действий (бездействия) закону и нарушения таким решением, действиями (бездействием) прав и законных интересов заявителя.

Данное регулирование позволяет получить эффективную судебную защиту только нарушенных прав и свобод граждан.

Отказывая в удовлетворении требований административных истцов районный суд и суд апелляционной инстанции пришли к обоснованным выводам о том, что административным ответчиком не нарушены права и законные интересы истца, ранее



принятое им разрешение на ввод объекта в эксплуатацию противоречило нормам действовавшего и действующего законодательства, а оспариваемое постановление, напротив, соответствует требованиям законодательства.

Учитывая изложенное, судебная коллегия признает правильными выводы судов первой и апелляционной инстанций об отсутствии доказательств нарушения прав и законных интересов административного истца, все юридически значимые обстоятельства определены судами правильно, исследованы, доказательства оценены в соответствии с требованиями статьи 84 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Кассационная жалоба иных доводов, обосновывающих необходимость отмены принятых по делу судебных актов не содержит и сводится лишь к изложению обстоятельств, являвшихся предметом исследования и оценки судов, и выражению несогласия с произведенной оценкой обстоятельств дела и представленных по делу доказательств.

Предусмотренных частью 3 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации безусловных оснований к отмене обжалуемых судебных постановлений не установлено.

Руководствуясь статьями 328, 329, 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, судебная коллегия по административным делам

определила:

решение Новоусманского районного суда Воронежской области от 28 августа 2020 года и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Воронежского областного суда от 9 марта 2021 года оставить без изменения, кассационную жалобу ФИО1, ФИО2, ФИО3 - без удовлетворения.

Кассационное определение может быть обжаловано в Судебную коллегию по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в шестимесячный срок, который исчисляется со следующего дня после принятия апелляционного определения и из которого исключаются срок составления мотивированного определения суда апелляционной инстанции, в случае, когда его составление откладывалось, а также время рассмотрения кассационной жалобы.

Кассационное определение в окончательной форме изготовлено 3 июня 2021 года.