



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 5-КАД20-42-К2

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

23 декабря 2020 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
судей

Хаменкова В.Б.
Корчашкиной Т.Е. и Зинченко И.Н.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Болотовой Натальи Ивановны на апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Московского городского суда от 30 января 2020 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Второго кассационного суда общей юрисдикции от 27 мая 2020 года по административному делу № 2а-458/2019 по административному исковому заявлению Болотовой Н.И. об оспаривании решения комитета города Москвы по обеспечению реализации инвестиционных проектов в строительстве и контролю в области долевого строительства об отказе во включении в реестр пострадавших граждан.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., объяснения представителя Болотовой Н.И. – Большунова Б.В., поддержавшего доводы кассационной жалобы, возражения представителей комитета города Москвы по обеспечению реализации инвестиционных проектов в строительстве и контролю в области долевого строительства Пухляковой О.В. и Радь Н.П., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Болотова Н.И. обратилась в суд с административным иском о признании незаконным решения комитета города Москвы по обеспечению реализации инвестиционных проектов в строительстве и контролю в области долевого строительства (далее также – Москомстройинвест) от 23 октября 2018 года № 77-08-620/8-2 об отказе во включении в реестр пострадавших граждан и о возложении обязанности включить заявителя в данный реестр. В обоснование заявленных требований сослалась на нарушение своих прав оспариваемым решением и на его необоснованность, поскольку истец соответствует установленным критериям отнесения граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов и чьи права нарушены, к числу пострадавших граждан, и ею административному ответчику был представлен полный комплект документов, необходимых для включения в названный реестр.

Решением Пресненского районного суда города Москвы от 30 сентября 2019 года административный иск удовлетворен частично. Признан незаконным отказ Москомстройинвеста во включении Болотовой Н.И. в реестр пострадавших граждан; на Москомстройинвест возложена обязанность рассмотреть заявление Болотовой Н.И. о включении в данный реестр.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Московского городского суда от 30 января 2020 года, оставленным без изменения кассационным определением судебной коллегии по административным делам Второго кассационного суда общей юрисдикции от 27 мая 2020 года, указанное решение районного суда отменено, по делу принято новое решение об отказе в удовлетворении административного иска.

В кассационной жалобе, поданной Болотовой Н.И. в Верховный Суд Российской Федерации, ставится вопрос об отмене апелляционного определения судебной коллегии по административным делам Московского городского суда от 30 января 2020 года, кассационного определения судебной коллегии по административным делам Второго кассационного суда общей юрисдикции от 27 мая 2020 года и оставлении в силе решения Пресненского районного суда города Москвы от 30 сентября 2019 года.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 28 сентября 2020 года дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации, определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 26 ноября 2020 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, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает, что судами апелляционной и кассационной инстанций такие нарушения допущены.

Отношения, связанные с привлечением денежных средств граждан и юридических лиц для долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, регулирует, а также устанавливает гарантии защиты прав, законных интересов и имущества участников долевого строительства Федеральный закон от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ).

Согласно положениям статьи 23 названного федерального закона (в редакции, действовавшей на момент принятия оспариваемого решения) уполномоченный орган устанавливает критерии, в соответствии с которыми граждане, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов и чьи права нарушены, относятся к числу пострадавших, и правила ведения контролирующим органом реестра таких граждан (часть 4). Контролирующий орган признает в соответствии с установленными уполномоченным органом критериями граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов и чьи права нарушены, пострадавшими и ведет реестр таких граждан (часть 7).

Приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 12 августа 2016 года № 560/пр (действовавшим на момент принятия оспариваемого решения) утверждены критерии отнесения граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов и чьи права нарушены, к числу пострадавших граждан (далее также – Критерии) и правила ведения реестра пострадавших граждан (далее – Правила).

В соответствии с Правилами формирование и ведение реестра пострадавших граждан осуществляется уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого осуществляется (осуществлялось) строительство проблемного объекта.

Согласно Положению о комитете города Москвы по обеспечению реализации инвестиционных проектов в строительстве и контролю в области долевого строительства, утвержденного постановлением правительства Москвы от 26 апреля 2011 года № 157-ПП (в редакции, действовавшей на момент принятия оспариваемого решения), Москомстройинвест, являясь функциональным органом исполнительной власти города Москвы,

осуществляющим функции государственного контроля и надзора соблюдения в городе Москве законодательства об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, признает граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов и чьи права нарушены, пострадавшими в соответствии с Критериями и ведет реестр таких граждан (пункты 1 и 4.3(1)).

Из материалов административного дела усматривается, что по условиям договоров от 10 июня 2009 года № 1006/1 закрытое акционерное общество «Энергостройкомплект-М» (продавец, инвестор) приняло обязательство передать в собственность общества с ограниченной ответственностью «Ленинский проспект-99» (покупатель, соинвестор), а последнее – принять и оплатить квартиры, находящиеся по строительному адресу: г. [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] в том числе однокомнатную квартиру с условным номером [REDACTED]; по сделке расчет осуществлен, обязательство по уплате инвестиционного взноса исполнено.

7 июня 2010 года между обществом с ограниченной ответственностью «Ленинский проспект-99» и Болотовой Н.И. заключен договор уступки права № 5-14-270, согласно которому общество уступило Болотовой Н.И. права и обязанности по договору от 10 июня 2009 года № 1006/1 в отношении указанной квартиры; в качестве оплаты истец перечислила данному обществу денежную сумму в размере 2 804 750 руб.

Постановлением уполномоченного должностного лица от 28 сентября 2011 года Болотова Н.И. признана потерпевшей по уголовному делу, связанному с невыполнением возложенных на ЗАО «Энергостройкомплект-М» по договору от 10 июня 2009 года № 1006/1 обязательств, причинением ей материального ущерба.

Решением Арбитражного суда города Москвы от 17 октября 2011 года ЗАО «Энергостройкомплект-М» признано несостоятельным (банкротом), в отношении его открыто конкурсное производство, определением этого же суда от 4 апреля 2019 года требование Болотовой Н.И. о передаче ей жилого помещения – квартиры с условным номером [REDACTED] включено в реестр требований кредиторов о передаче жилых помещений ЗАО «Энергостройкомплект-М».

11 октября 2018 года Болотова Н.И. обратилась в Москомстройинвест с заявлением о включении в реестр пострадавших граждан с приложением копий документов – паспорта заявителя, договоров № 1006/1, № 5-14-270, платежных поручений от 9 июня 2010 года и от 30 августа 2010 года, постановления о признании потерпевшей.

Уведомлением от 23 октября 2018 года № 77-08-620/8-2 Москомстройинвест сообщил Болотовой Н.И. об отказе во включении в реестр пострадавших граждан на основании подпункта 5 пункта 10 Правил в связи с непредставлением (представлением не в полном объеме) документов из числа предусмотренных пунктом 6 данных правил, а именно копий: вступившего в законную силу судебного акта о включении

требований пострадавшего гражданина к застройщику проблемного объекта в реестр требований кредиторов о передаче жилых помещений; договора участия в долевом строительстве, подтверждающего возникновение правоотношений между пострадавшим гражданином и застройщиком проблемного объекта, не исполнившим обязательства по передаче жилого помещения пострадавшему гражданину; платежных документов, подтверждающих полное исполнение пострадавшим гражданином обязательств по договору участия в долевом строительстве.

Не согласившись с таким отказом Москомстройинвеста, Болотова Н.И. оспорила его в суде.

Удовлетворяя в части требования административного истца, районный суд исходил из того, что независимо от наименования указанных договоров в соответствии с установленным их действительным содержанием, целью и фактически сложившимися отношениями сторон, при совершении сделок в действительности имелся в виду договор участия в долевом строительстве, в связи с чем, к данным отношениям подлежат применению положения Федерального закона от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ.

Суд первой инстанции, установив, что Болотова Н.И. при обращении с заявлением о включении в названный реестр пострадавших граждан Москомстройинвесту необходимый комплект документов представила, а уведомление последнего об отказе во включении заявителя в данный реестр по своей форме и содержанию не является мотивированным решением, пришел к выводу о незаконности такого решения. В решении суд указал, что оценка допустимости представленных заявителем договоров на стадии приема документов не является верной, анализ документации проводится государственным органом при рассмотрении вопроса о включении граждан в названный реестр по существу. Вопрос о включении Болотовой Н.И. в реестр пострадавших граждан административным ответчиком по существу рассмотрен не был.

При этом районный суд отклонил, как не имеющую правового значения для правильного разрешения дела, ссылку административного ответчика на оказанную ранее Болотовой Н.И. государственную поддержку, поскольку такого основания для отказа в предоставлении государственной услуги в оспариваемом решении не содержится.

Отменяя решение суда первой инстанции и отказывая в удовлетворении административного иска, судебная коллегия по административным делам Московского городского суда, с которой согласился кассационный суд общей юрисдикции, исходила из того, что у административного ответчика имелись основания для отказа Болотовой Н.И. во включении в реестр пострадавших граждан, поскольку ранее заявитель получила от Правительства Москвы квартиру в целях восстановления ее нарушенных прав участника долевого строительства.

Сославшись на ответы первого заместителя префекта Северо-Западного административного округа города Москвы от 2011 года о рассмотрении обращения Болотовой Н.И. по вопросу внесения в реестр

фактически проданных квартир в мкр-н [] района [] [], комплекта подтверждающих приобретение квартиры с условным номером [] документов и о внесении данных в реестр префектуры, а также о рассмотрении заявления истца на предоставление жилой площади в 2012-2013 годах и о внесении данных в реестр префектуры, суд апелляционной инстанции указал, что по решению комиссии по жилищным вопросам Правительства Москвы и распоряжению Правительства Москвы с Болотовой Н.И. заключен договор от 12 сентября 2010 года на предоставление однокомнатной квартиры, расположенной в городе Москве, как гражданину, пострадавшему от неисполнения обязательств недобросовестного инвестора.

На основании изложенного судебная коллегия по административным делам Московского городского суда сделала заключение об отсутствии нарушения прав административного ответчика оспариваемым решением и о его соответствии закону, поскольку административному истцу уже оказана мера социальной поддержки компенсационного характера в виде предоставления квартиры. Такие меры поддержки гражданам предоставляются по принципу однократности, а не по количеству заключенных гражданином договоров с целью последующей передачи в собственность жилых помещений (договоров, по существу, являющихся договорами долевого участия).

Суд кассационной инстанции, оставляя без изменения апелляционное определение, сослался также на то, что в настоящее время в полномочия Москомстройинвеста не входят признание гражданина пострадавшим в соответствии с установленными уполномоченным органом критериями граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов и чьи права нарушены, и ведение реестра таких граждан.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не может согласиться с такими выводами судов апелляционной и кассационной инстанций ввиду следующего.

Исходя из статьи 178, части 8 статьи 226 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации при рассмотрении административного дела об оспаривании решения органов государственной власти суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении. При этом суд не вправе признать обоснованным оспариваемое решение со ссылкой на обстоятельства, не являвшиеся предметом рассмотрения соответствующего органа, изменяя таким образом основания принятого решения. Например, при недоказанности обстоятельств, указанных в оспариваемом решении органа государственной власти и послуживших основанием для его принятия, суд не вправе отказать в признании такого решения незаконным, ссылаясь на наличие установленных им иных оснований (обстоятельств) для принятия подобного решения (пункт 61 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 года № 36 «О некоторых вопросах

применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»).

Из содержания оспариваемого решения следует, что административному истцу отказано во включении в реестр пострадавших граждан исключительно на основании подпункта 5 пункта 10 Правил в связи с непредставлением (представлением не в полном объеме) документов из числа предусмотренных пунктом 6 данных правил и без ссылки на несоответствие заявителя Критериям.

Однако вопреки требованиям процессуального закона суды апелляционной и кассационной инстанций, сославшись в обоснование своей позиции на правомерность отказа во включении Болотовой Н.И. в реестр пострадавших граждан в связи с оказанием ей ранее меры социальной поддержки компенсационного характера в виде предоставления квартиры, указали обстоятельство, не являвшееся предметом рассмотрения Москомстройинвеста, чем фактически изменили основание принятия оспариваемого административным истцом решения. При этом, как утверждает Болотова Н.И. и иное не следует из материалов административного дела, она на момент принятия оспариваемого решения соответствовала Критериям, в том числе такому критерию как отсутствие заявителя в реестре пострадавших граждан в отношении того же и (или) иного проблемного объекта (подпункт 7 пункта 2).

Также несостоятельна ссылка суда кассационной инстанции на то, что часть 7 статьи 23 Федерального закона от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ на момент проверки судами законности оспариваемого решения признана утратившей силу, в связи с чем, в настоящее время административный ответчик лишен полномочий по признанию гражданина пострадавшим в соответствии с Критериями и ведению реестра таких граждан, вместо которого ведется единый реестр проблемных объектов, поскольку данное обстоятельство правового значения для разрешения настоящего административного дела не имеет.

При рассмотрении административного дела об оспаривании решения органа, наделенного государственными или иными публичными полномочиями, суд выясняет, соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих порядок принятия оспариваемого решения в случае, если такой порядок установлен; соответствует ли содержание оспариваемого решения нормативным правовым актам, регулирующим спорные отношения (подпункт «б» пункта 3, пункт 4 части 9 статьи 226 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

В силу части 5 статьи 15 названного кодекса при разрешении административного дела суд применяет нормы материального права, которые действовали на момент возникновения правоотношения с участием административного истца, если из федерального закона не вытекает иное.

Исходя из приведенных положений на всех стадиях судебного разбирательства по настоящему административному делу подлежали

применению правовые нормы, действовавшие по состоянию на день принятия Москомстройинвестом оспариваемого решения.

При таких обстоятельствах Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает, что апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Московского городского суда от 30 января 2020 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Второго кассационного суда общей юрисдикции от 27 мая 2020 года подлежат отмене, а решение Пресненского районного суда города Москвы от 30 сентября 2019 года – оставлению в силе.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 328, 329, 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Московского городского суда от 30 января 2020 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Второго кассационного суда общей юрисдикции от 27 мая 2020 года отменить, решение Пресненского районного суда города Москвы от 30 сентября 2019 года – оставить в силе.

Председательствующий

Судьи