



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 84-КА19-1

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

«24» мая 2019 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
судей

Зинченко И.Н.
Горчаковой Е.В. и Корчашкиной Т.Е.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу комитета государственного жилищного надзора и лицензионного контроля Новгородской области на апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Новгородского областного суда от 30 мая 2018 года, которым отменено решение Новгородского районного суда Новгородской области от 22 февраля 2018 года и принято новое решение об удовлетворении административного иска товарищества собственников жилья «Новая Мельница» об оспаривании предписания комитета государственного жилищного надзора и лицензионного контроля Новгородской области.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

товарищество собственников жилья «Новая Мельница» обратилось в Новгородский районный суд Новгородской области с административным иском о признании незаконным предписания комитета государственного жилищного надзора и лицензионного контроля Новгородской области от 12 декабря 2017 года № жк-1173-17 об устранении нарушений, выразившихся в выплате председателю правления товарищества

собственников жилья «Новая Мельница» вознаграждения и заработной платы за совмещение должностей делопроизводителя и диспетчера на основании трудового договора.

В обоснование своих требований заявитель ссылаясь на то, что заключение трудового договора с председателем правления товарищества собственников жилья «Новая Мельница» и выплата ему заработной платы, в том числе за совмещение функций делопроизводителя и диспетчера, закону не противоречат и нарушением не являются.

Решением Новгородского районного суда Новгородской области от 22 февраля 2018 года в удовлетворении административного иска отказано, срок исполнения мероприятий по устранению нарушений обязательных требований в оспариваемом предписании изменен на второй квартал 2018 года.

Отказывая в удовлетворении административного иска, суд первой инстанции исходил из того, что оспариваемое предписание соответствует закону и вынесено должностным лицом в пределах предоставленных ему полномочий, а потому подлежит неукоснительному исполнению.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Новгородского областного суда от 30 мая 2018 года решение суда первой инстанции отменено и по административному делу принято новое решение об удовлетворении административного иска.

Отменяя решение суда, суд апелляционной инстанции пришел к выводу о том, что перечень мероприятий, возложенных на товарищество собственников жилья «Новая Мельница» оспариваемым предписанием, выходит за рамки полномочий, реализуемых при осуществлении жилищного надзора. Приходя к такому выводу, суд исходил из того, что оспариваемое предписание фактически возлагает на товарищество собственников жилья «Новая Мельница» обязанность расторгнуть трудовой договор с председателем правления и в дальнейшем не производить оплату его труда, что свидетельствует об осуществлении надзорным органом вмешательства в сферу трудовых правоотношений. Признавая неисполнимым предписание в части возложения на товарищество собственников жилья «Новая Мельница» обязанности провести общее собрание членов данного товарищества, суд также указал на то, что смета на 2017 год уже исполнена, в том числе в части начисления и выплаты заработной платы председателю правления.

В кассационной жалобе комитет государственного жилищного надзора и лицензионного контроля Новгородской области просит отменить апелляционное определение и оставить в силе решение суда. По мнению административного ответчика, деятельность товариществ собственников жилья регулируется именно жилищным законодательством, проверка соблюдения которого в деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих управление многоквартирным домом, возложена частью 1 статьи 20 Жилищного кодекса Российской Федерации на органы государственного жилищного надзора.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 11 апреля 2019 года кассационная жалоба с административным делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Товариществом собственников жилья «Новая Мельница» представлен письменный отзыв на кассационную жалобу.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы кассационной жалобы и письменного отзыва на нее, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации пришла к следующему выводу.

Основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке, в силу статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли 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.

Такие существенные нарушения норм материального права допущены судом апелляционной инстанции.

Государственный жилищный надзор осуществляется уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, с учетом требований к организации и проведению государственного жилищного надзора, установленных Правительством Российской Федерации (пункт 8 статьи 2, пункт 8.1 статьи 13, часть 2 статьи 20 Жилищного кодекса Российской Федерации).

Требования к организации и проведению государственного жилищного надзора устанавливает Положение о государственном жилищном надзоре, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июня 2013 года № 493.

Государственный жилищный надзор на территории Новгородской области осуществляется комитетом государственного жилищного надзора и лицензионного контроля Новгородской области (пункт 2.1 Порядка организации и осуществления регионального государственного жилищного надзора на территории Новгородской области, утвержденного постановлением правительства Новгородской области от 30 июля 2014 года № 403).

Согласно подпункту «а» пункта 3 и пункту 10 Положения о государственном жилищном надзоре в целях осуществления государственного жилищного надзора органы государственного жилищного надзора в пределах установленных полномочий организуют и проводят плановые и внеплановые документарные и выездные проверки в соответствии со статьями 9-12 Федерального закона от 26 декабря 2008 года

№ 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Органы государственного жилищного надзора в силу положений статьи 20 Жилищного кодекса Российской Федерации и статьи 17 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» наделены полномочиями по выдаче юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям предписаний об устранении выявленных нарушений.

При рассмотрении и разрешении настоящего административного дела судами первой и апелляционной инстанций установлено и находит свое подтверждение в материалах административного дела, что в связи с обращением Гаранян Т.А. по вопросам оплаты и качества работы председателя правления товарищества собственников жилья «Новая Мельница» комитетом государственного жилищного надзора и лицензионного контроля Новгородской области на основании приказа от 22 ноября 2017 года № жн-1173-17 проведена внеплановая документарная проверка в отношении товарищества собственников жилья «Новая Мельница», по результатам которой административный орган выявил факты допущенных нарушений требований пунктов 8.1 и 11 части 2 статьи 145 и части 3.1 статьи 147 Жилищного кодекса Российской Федерации, обстоятельства совершения которых отразил в акте проверки от 12 декабря 2017 года № жн-1173-17.

Установленные проверкой нарушения выражены в том, что со Степановой Л.В., избранной с 2011 года, в том числе в 2017 году, председателем правления товарищества собственников жилья «Новая Мельница», заключались трудовые договоры с оплатой работы по данной должности. При этом размер вознаграждения председателя правления товарищества собственников жилья «Новая Мельница» решением общего собрания членов товарищества не устанавливался, а включен в состав сметы доходов и расходов товарищества на соответствующий год. Кроме того, решением правления товарищества собственников жилья «Новая Мельница» Степановой Л.В. установлена дополнительная оплата за исполнение обязанностей делопроизводителя и диспетчера согласно штатному расписанию.

Выявленные нарушения явились для надзорного органа основанием для выдачи товариществу собственников жилья «Новая Мельница» 12 декабря 2017 года оспариваемого предписания, согласно которому в срок до 13 марта 2018 года необходимо выполнить следующее: принять меры к приведению деятельности председателя правления товарищества собственников жилья «Новая Мельница» в соответствие с требованиями части 3.1 статьи 147 Жилищного кодекса Российской Федерации путем исключения работы председателя правления товарищества собственников жилья «Новая Мельница» по трудовому договору и получения заработной

платы; не производить председателю правления товарищества собственников жилья «Новая Мельница» выплаты заработных плат диспетчера и делопроизводителя в рамках выполняемых дополнительных обязанностей по данным специальностям. Председатель правления товарищества собственников жилья «Новая Мельница» должен выполнять требования статей 14 и 149 Жилищного кодекса Российской Федерации без оформления с ним трудового или гражданско-правового договора и получать вознаграждение одной суммой, утвержденной на общем собрании членов товарищества, без всяких доплат за работу по «совмещению» с другими специальностями; провести общее собрание членов товарищества собственников жилья «Новая Мельница» по вопросу утверждения вознаграждения председателю правления товарищества и утверждения сметы доходов и расходов на 2017 год.

Выводы суда апелляционной инстанции о возникновении между Степановой Л.В. и товариществом собственников жилья «Новая Мельница» трудовых отношений в связи с избранием ее на должность председателя правления и исполнении ею дополнительно к основным обязанностям обязанностей делопроизводителя и диспетчера товарищества в рассматриваемый период, а равно вмешательство надзорного органа в сферу трудовых правоотношений, выходящих за рамки жилищного надзора, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации находит основанными на неверном истолковании норм материального права.

Замещение должности председателя правления товарищества собственников жилья «Новая Мельница» действительно возможно путем избрания (статьи 16, 17 Трудового кодекса Российской Федерации), однако в большей мере зависит от членства в товариществе, которое, в свою очередь, обусловлено наличием права собственности в многоквартирном доме (пункты 7.1, 14.3 Устава товарищества собственников жилья «Новая Мельница», части 1, 3 статьи 143, часть 2 статьи 147 Жилищного кодекса Российской Федерации).

В силу пункта 2 статьи 291 Гражданского кодекса Российской Федерации, части 1 статьи 135 Жилищного кодекса Российской Федерации товарищество собственников жилья является некоммерческой организацией, объединением собственников помещений в многоквартирном доме, созданным для совместного управления общим комплексом имущества в многоквартирном доме, обеспечения эксплуатации этого комплекса, владения, пользования и распоряжения общим имуществом.

Согласно положениям статьи 144, части 2 статьи 145 Жилищного кодекса Российской Федерации органами управления товарищества собственников жилья являются общее собрание членов товарищества, правление товарищества.

К компетенции общего собрания членов товарищества собственников жилья относятся определение размера вознаграждения членов правления товарищества, в том числе председателя правления товарищества

(подпункт 11 части 2 статьи 145 Жилищного кодекса Российской Федерации).

В соответствии с частями 1, 3.1 статьи 147 Жилищного кодекса Российской Федерации руководство деятельностью товарищества собственников жилья осуществляется правлением товарищества. Правление товарищества собственников жилья вправе принимать решения по всем вопросам деятельности товарищества, за исключением вопросов, отнесенных к исключительной компетенции общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме и компетенции общего собрания членов товарищества собственников жилья. Член правления товарищества собственников жилья не может совмещать свою деятельность в правлении товарищества с работой в товариществе по трудовому договору, а также поручать, доверять другому лицу или иным образом возлагать на него исполнение своих обязанностей члена правления товарищества.

Установленный частью 3.1 указанной статьи запрет в полной мере относится и председателю правления.

Кроме того, положения статьи 15 Трудового кодекса Российской Федерации к трудовым отношениям относят отношения, основанные на соглашении между работником и работодателем о личном выполнении работником за плату трудовой функции (работы по должности в соответствии со штатным расписанием, профессии, специальности с указанием квалификации; конкретного вида поручаемой работнику работы) в интересах, под управлением и контролем работодателя, подчинении работника правилам внутреннего трудового распорядка при обеспечении работодателем условий труда, предусмотренных трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективным договором, соглашениями, локальными нормативными актами, трудовым договором.

Законодатель в статьях 20, 56 и 57 Трудового кодекса Российской Федерации определил, что работником является лицо, которое за плату и при соблюдении определенных условий действует в интересах работодателя путем выполнения согласованной с работодателем трудовой функции.

Между тем, учитывая приведенные выше положения Жилищного кодекса Российской Федерации, товарищество собственников жилья является формой самоорганизации граждан, одобренной государством для целей управления принадлежащим им имуществом, члены правления которого и его председатель являются членами товарищества собственников жилья, собственниками жилых помещений, которые действуют в форме товарищества собственников жилья в своих интересах в отсутствие лица, которого можно было бы квалифицировать в качестве работодателя.

В случае по настоящему административному делу члены правления товарищества собственников жилья «Новая Мельница» и его председатель действуют исключительно в интересах собственников жилых помещений, то есть в своих интересах, что делает невозможным вывод о существовании в

рассматриваемых отношениях по самоуправлению признаков трудовых отношений.

Из указанных выше положений закона в их взаимосвязи следует вывод, согласно которому товарищество собственников жилья является некоммерческой организацией, основанной на равноправном членстве собственников помещений в многоквартирном доме, члены правления которого не могут находиться с ним в трудовых отношениях, но на основании решения общего собрания членов товарищества собственников жилья им может быть определен размер вознаграждения за участие в управлении многоквартирным домом.

Таким образом, у суда апелляционной инстанции в случае по настоящему административному делу отсутствовали законные основания для вывода о том, что проанализированные отношения носят характер трудовых отношений.

В силу пункта 3 части 5 статьи 20 Жилищного кодекса Российской Федерации должностные лица органов государственного жилищного надзора в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, имеют право выдавать предписания о прекращении нарушений обязательных требований, об устранении выявленных нарушений, о проведении мероприятий по обеспечению соблюдения обязательных требований.

В случае по настоящему административному делу внеплановая документарная проверка проведена комитетом государственного жилищного надзора и лицензионного контроля Новгородской области с целью проверки фактов, изложенных в обращении физического лица, на предмет соблюдения требований жилищного законодательства товариществом собственников жилья «Новая Мельница» в своей деятельности, а вывод суда апелляционной инстанции о принятии комитетом государственного жилищного надзора и лицензионного контроля Новгородской области предписания по вопросу, не отнесенному к его компетенции, противоречит приведенным положениям законодательства, определяющим полномочия данного органа.

Ошибочный вывод о выходе административного ответчика за пределы полномочий, реализуемых при осуществлении жилищного надзора, явился препятствием для проверки судом апелляционной инстанции содержания оспариваемого предписания на соответствие требованиям закона, в том числе приведенным выше нормам Жилищного кодекса Российской Федерации, регламентирующим порядок осуществления деятельности председателя правления товарищества собственников жилья «Новая Мельница» и выплаты ему вознаграждения.

Поскольку судом апелляционной инстанции допущены существенные нарушения норм материального права, которые повлияли на исход административного дела и без их устранения невозможны восстановление и защита нарушенных прав и законных интересов административного ответчика, обжалуемое апелляционное определение нельзя признать законным, в связи с чем, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации пришла к выводу о том, что оно

подлежит отмене с направлением административного дела на новое рассмотрение.

При новом рассмотрении административного дела суду апелляционной инстанции следует учесть вышеизложенное и разрешить административное дело в соответствии с установленными по административному делу обстоятельствами и требованиями закона.

На основании изложенного, руководствуясь положениями части 1 статьи 329 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Новгородского областного суда от 30 мая 2018 года отменить и направить административное дело по апелляционной жалобе товарищества собственников жилья «Новая Мельница» на решение Новгородского районного суда Новгородской области от 22 февраля 2018 года, которым отказано в удовлетворении его административного иска об оспаривании предписания комитета государственного жилищного надзора и лицензионного контроля Новгородской области от 12 декабря 2017 года № жн-1173-17, на новое рассмотрение в судебную коллегия по административным делам Новгородского областного суда в ином составе судей.

Председательствующий

Судьи