

## Обзор судебной практики по делам об оспаривании ненормативных правовых актов, действий (бездействий) органов местного самоуправления, касающихся перевода жилого помещения в нежилое

Федеральное законодательство, действовавшее до введения в действие нового Жилищного кодекса Российской Федерации, содержало общий запрет перевода пригодных для проживания жилых домов и жилых помещений в домах государственного и общественного жилищного фонда в нежилые. Однако предусматривались незначительные исключения.

Новый Жилищный кодекс Российской Федерации принципиально изменил отношение к переустройству и переводу жилых помещений в нежилые, установив только технические и санитарные препятствия к такому переводу<sup>1</sup>.

Результатом такого законодательного закрепления явилось обращение заинтересованных лиц в органы местного самоуправления с заявлениями об изменении статуса используемых помещений, преимущественно о переводе жилого помещения в нежилое.

В процессе реализации положений ЖК РФ о переводе помещений возникает много спорных вопросов, разрешение которых осуществляется в судебном порядке.

Согласно имеющейся судебной-арбитражной практике по данной категории дел предметом судебного разбирательства явились:

- 1). Оспаривание перевода жилого помещения в нежилое
  - перевод жилого помещения в нежилое признан неправомерным, исходя из действующего в тот период ЖК РСФСР (пост. ФАС Восточно-Сибирского округа от 15.11.04 по делу №А33-8986/04-С6-Ф02-4751/04-С1)
- 2). Оспаривание отказа в выдаче уполномоченным органом разрешения о вводе в эксплуатацию помещения после его реконструкции
  - ввод в эксплуатацию **реконструированной** квартиры запрещен, поскольку не представлены все необходимые доказательства, в частности, документы об отводе земельного участка, согласно п. 4.17 СНиП 3.01.04-87 для подписания соответствующего акта (пост. ФАС Западно-Сибирского округа от 12.12.06 по делу № Ф04-8145/06(29145-А27-10), пост. ФАС Поволжского округа от 29.03.07 по делу № А12-15932/06-С19)
- 3). Оспаривание отказа уполномоченного органа в переводе жилого помещения в нежилое
  - обществу отказано в переводе помещения на основании ст. 22 ЖК РФ, ст. 247 ГК РФ в связи с отсутствием согласия участников общей долевой

---

<sup>1</sup> Литовкин В.Н. Перевод жилого помещения в нежилое как предмет совместного регулирования РФ и ее субъектов //Юридическая литература. Вып. 11. 2005. с. 1

собственности на изменение режима пользования частью земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом (пост. ФАС Северо-Западного округа от 20.04.07 по делу № А05-8525/06-24)

- правомерность установления дополнительных требований органом местного самоуправления, выразившихся в предоставлении дополнительных документов для перевода жилого помещения в нежилое (Пост ФАС УО №Ф09-2184/07-С1 от 18.04.07 по делу № А50-17581/06)

Практика рассмотрения дел по спорам, указанным в последнем примере присутствует только в Уральском округе, что и обусловило выбор указанной темы обзора.

## I) Теоретическое обоснование

Согласно статье 288 Гражданского кодекса «размещение собственником в принадлежащем ему жилом помещении предприятий, учреждений, организаций допускается только после перевода такого помещения в нежилое. Перевод помещений из жилых в нежилые производится в порядке, определяемом жилищным законодательством».

В силу статьи 5 Жилищный Кодекс РФ (далее по тексту ЖК РФ) основным нормативно – правовым актом, регулирующим правоотношения по переводу жилого помещения в нежилое и наоборот, признается ЖК РФ от 29.12.2004 N 188-ФЗ.

*Порядок перевода жилого помещения в нежилое и нежилого помещения в жилое регламентирован статьей 23 ЖК РФ:*

1) Независимо от формы собственности на помещение, изменение его статуса осуществляет орган местного самоуправления<sup>1</sup>.

Заявитель - собственник соответствующего помещения или уполномоченное им лицо подает в орган местного самоуправления:

- заявление о переводе помещения;
- правоустанавливающие документы на переводимое помещение (подлинники или засвидетельствованные в нотариальном порядке копии);
- план переводимого помещения с его техническим описанием (в случае, если переводимое помещение является жилым, - технический паспорт такого помещения);
- поэтажный план дома, в котором находится переводимое помещение;
- подготовленный и оформленный проект переустройства и (или) перепланировки переводимого помещения (в случае, если

<sup>1</sup> Комментарий к ЖК РФ (постатейный). Под ред. В.М. Жуйкова. Контракт. 2007. с. 33

переустройство и (или) перепланировка требуются для обеспечения использования такого помещения в качестве соответственно жилого или нежилого).

Этот перечень документов, необходимых для перевода жилого помещения в нежилое (и наоборот), является **исчерпывающим** (ч. 3 ст. 23 ЖК РФ), то есть орган, осуществляющий перевод помещений, не вправе требовать представление каких-либо других документов.

2). Перевод жилого помещения в нежилое (и наоборот) не допускается, если право собственности на такое помещение обременено правами третьих лиц. Сведения о том, что подобных обременений нет, должны содержаться в заявлении.

3). Орган местного самоуправления обязан сообщить о своем решении (о переводе помещения либо об отказе в таковом) заявителю в установленный срок. Кроме того, он информирует о принятом решении собственников помещений, примыкающих к переводимому.

Согласно ст. 43 ФЗ от 06.10.2003 N 131-ФЗ указанное решение оформляется постановлением главы муниципального образования.

Форма и содержание документа, подтверждающего решение (постановление) о переводе или об отказе, утверждены Постановлением Правительства РФ от 10.08.2005 N 502. Этот документ называется "Форма уведомления о переводе (отказе в переводе) жилого (нежилого) помещения в нежилое (жилое) помещение".

4). Если для использования помещения в целях, которые преследует соответствующий перевод, необходимы его переустройство и (или) перепланировка, и (или) иные работы, в решении о переводе должны содержаться требования о проведении таких работ и их перечень. Завершение этих работ подтверждается актом приемочной комиссии, на основании которого помещения будут использоваться в качестве жилых (нежилых).

Жилищный кодекс РФ (ст. 25) раскрывает понятия «переустройство» и «перепланировка». Они не являются тождественными.

Так, **переустройство** жилого помещения представляет собой установку, замену или перенос инженерных сетей, санитарно-технического, электрического или другого оборудования, требующие внесения изменения в технический паспорт жилого помещения.

**Перепланировка** жилого помещения это изменение его конфигурации, требующее внесения изменения в технический паспорт жилого помещения.

В некоторых случаях возможна реконструкция помещения. Данное понятие содержится в статье 1 Градостроительного кодекса РФ от 29.12.2004 N 190-ФЗ (далее по тексту ГрдК РФ).

**Реконструкция** - изменение параметров объектов капитального строительства (зданий, строений, сооружений, объектов, строительство которых не завершено, за исключением временных построек, киосков, навесов и других подобных построек), их частей (высоты, количества этажей, площади, показателей производственной мощности, объема) и качества инженерно-технического обеспечения.

Согласно ст. 51 ГрдК РФ для получения разрешения на реконструкцию застройщик направляет в уполномоченные органы заявление о выдаче разрешения на строительство с приложением перечня документов, указанных настоящей статьей.

Следует обратить внимание на то, что понятие «реконструкция» и «переустройство, перепланировка» не тождественны. Эти работы отличаются по своим целям и задачам, которые регламентированы разными законами.

В случае необходимости проведения реконструкции помещения для изменения его статуса требование о представлении правоустанавливающих документов на земельный участок правомерно. При этом сведения о планируемой реконструкции должны содержаться в заявлении. В то время как при перепланировке, переустройстве данные документы истребованы быть не могут.

## **III) Судебная практика**

1) Первоначально Арбитражным судом Пермского края (области) рассматривались споры о признании незаконными отказов органов местного самоуправления о переводе жилых помещений в нежилые (А50-7694/06-А4, А50-12096/06-А17, А50-7595/06-А10, А50-8271/06-А8, А50-17581/06-А3).

Заинтересованные лица обращаются в арбитражный суд с требованием о признании незаконным решения органа местного самоуправления, выразившемся в отказе перевода жилого помещения в нежилое.

При принятии оспариваемого решения уполномоченный орган исходил из того, что заявителем представлен неполный пакет документов, необходимых для изменения статуса помещения. В частности, не представлены правоустанавливающие документы на земельный участок под помещением, которые в соответствии с п. 7 ст. 51 ГрдК РФ заявитель обязан представить для получения разрешения на строительство (реконструкцию).

Посчитав, что представленный пакет документов сформирован заявителем ненадлежащим образом (является неполным и не соответствует требованиям действующего законодательства), орган местного самоуправления возвратил его для приведения в соответствие с

предъявленными требованиями (ГрдК РФ) и в переводе жилого помещения в нежилое отказал.

В обоснование отказа органы местного самоуправления сослались на **Регламент** «О порядке перевода жилого помещения в нежилое и нежилого помещения в жилое при обращении граждан и юридических лиц на территории муниципального образования «Город Пермь», утвержденный приказом заместителя Главы города Перми 29.09.2005г. № И-22-06-2506 (далее Регламент), которым установлена необходимость представления заинтересованным лицом правоустанавливающих документов на земельный участок

По мнению органа местного самоуправления, тем самым уточняются требования к основному пакету документов в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности, а не устанавливается дополнительный перечень документов.

Признавая оспариваемое решение органа местного самоуправления незаконным, арбитражный суд указал, что:

- перечень документов, поименованных в ч. 2 ст. 23 ЖК РФ, **является исчерпывающим**, представление дополнительных документов не предусмотрено;

- в решении об отказе в переводе жилого помещения в нежилое не содержатся основания такого отказа, также отсутствует ссылка на нарушения (если они явились причиной отказа), предусмотренные частью первой ст. 24 ЖК РФ;

- ссылка органа местного самоуправления при отказе в переводе помещения на несоблюдение заинтересованным лицом Регламента признана несостоятельной, поскольку **Регламент не утвержден в установленном порядке**. В силу ЖК РФ и Устава города Перми его утверждение отнесено к компетенции Пермской городской Думы;

2) Последствиями признания решений (действий, бездействий) органов местного самоуправления по отказу в переводе жилого помещения в нежилое явилось возложение судом обязанности на указанные органы по принятию установленного акта о переводе помещения.

Учитывая такую практику органы местного самоуправления начинают выносить постановления о переводе жилого помещения в нежилое. При этом отдельным пунктом постановления заинтересованному лицу предписывается не приступать к реконструкции нежилого помещения до получения разрешения на реконструкцию в установленном порядке.

Как указывалось выше, для получения такого разрешения необходимо представление в уполномоченный орган документов, предусмотренных ГрдК РФ. А именно, *правоустанавливающие документы на земельный участок*.

Посчитав, что названный пункт препятствует получению разрешения на ввод помещения в эксплуатацию в качестве нежилого, заинтересованные

лица обращаются в суд с заявлением о признании соответствующего пункта постановления недействительным.

При рассмотрении таких заявлений судом сложилась противоречивая практика.

**а)** Суд отклонил доводы органа местного самоуправления о том, что указанный пункт не содержит в себе запрета на совершение действий по реконструкции нежилого помещения, а носит исключительно информационный характер, поскольку указанный пункт не соответствует положениям ст. 22, ч. 2 ст. 23 ЖК РФ.

При этом суд первой инстанции так же, как и в случае с признанием неправомерным отказа в переводе помещения, исходил из того, что требование о представлении дополнительных документов, не предусмотренных ст. 23 ЖК РФ, незаконно.

(А50-17577/06-А4)

Апелляционная инстанция отменила решение суда первой инстанции, указав следующее.

Оспариваемый пункт касается реконструкции помещения и не относится к порядку перевода помещения из жилого в нежилое, его переустройству, перепланировке, которые регулируются нормами ЖК РФ. Порядок реконструкции установлен ГрДК РФ, которому данный пункт не противоречит.

Таким образом, собственник помещения, намеревающийся произвести реконструкцию, обязан соблюсти установленный ГрДК РФ порядок. Именно об этом **информирует заявителя** орган местного самоуправления в пункте 2 своего Постановления. Если реконструкция не предполагается, то данный пункт Постановления **не действует**.

(Пост. 17 ААС № 17АП-976/07-АК)

**б)** Суд первой инстанции, отказывая в признании спорного пункта постановления недействительным, поддержав обозначенную выше позицию суда апелляционной инстанции.

(А50-19565/06-А17)

Апелляционная инстанция отменила решение, признав недействительным оспариваемый пункт постановления. Тем самым, представление дополнительных документов, не предусмотренных ст. 23 ЖК РФ, признано неправомерным.

**в)** Суд кассационной инстанции поддержал позицию суда первой инстанции о неправомерности требования от заинтересованного лица при **проведении переустройства, перепланировки** помещения дополнительных документов, не предусмотренных ст. 23 ЖК РФ.

Таким образом, при представлении заявителем в уполномоченный орган всех необходимых документов, предусмотренных ч. 2 ст. 23 ЖК РФ, последний обязан сформировать приемочную комиссию, которая оформляет акт приемки объекта (нежилого помещения) в эксплуатацию.

Доводы органа местного самоуправления о правомерности пункта постановления «о необходимости получения разрешения на реконструкцию» отклонены, как основанные на неверном толковании норм права. (Пост ФАС УО №Ф09-2184/07-С1 по делу № А50-17581/06-А3)

Разноречивая судебная практика по данному виду спора во многом обусловлена тем, что отдельные работы по проведению переустройства, перепланировке помещения ошибочно признавались его реконструкцией.

Однако, согласно п. 14 ст. 1 ГрДК РФ под **реконструкцией** понимается изменение параметров объектов и их частей (количества помещений, высоты, этажности, площади, производственной мощности и пр.).

Аналогичное понятие содержится в ст. 754 ГК РФ : *Реконструкцией* понимается обновление, перестройка, реставрация здания или сооружения, т.е. только изменение существующего объекта без его уничтожения (сноса).

На практике реконструкцией чаще всего именуется снос существующего объекта и строительство на его месте нового объекта<sup>1</sup>.

В большинстве статей ЖК РФ (ст. 32, 44, 85, 88, 110) понятие «реконструкция» используется применительно к жилому помещению – жилому дому, части жилого дома.

Исходя из положений Градостроительного и Жилищного кодексов РФ не представляется возможным проведение реконструкции квартиры, части квартиры, комнаты, поскольку данные помещения не обособлены, не подпадают под понятие «объект капитального строительства», а включены в общее здание – дом.

В настоящее время при рассмотрении подобных дел суды первой и апелляционной инстанции придерживаются указанной позиции и признают требования уполномоченных органов о представлении дополнительных документов при перепланировке, переустройстве помещения неправомерными.

(А50-4657/07-А4, А50-4656/07-А3)

---

<sup>1</sup> Недвижимость: права и сделки. Новые правила оформления. Государственная регистрация. Образцы документов. Е.А. Киндеева, М.Г. Пискунова. Подготовлен для Системы КонсультантПлюс, 2005. с. 45