



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 71-КАД21-8-К3

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

8 сентября 2021 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе председательствующего Хаменкова В.Б., судей Горчаковой Е.В. и Зинченко И.Н. рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Петухова Виталия Валентиновича на решение Светлогорского городского суда Калининградской области от 18 февраля 2020 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Калининградского областного суда от 8 июля 2020 года, кассационное определение судебной коллегии по административным делам Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 28 октября 2020 года по делу № 2а-102/2020 по административному исковому заявлению Петухова В.В. к администрации муниципального образования «Светлогорский городской округ» (далее – Администрация), муниципальному казённому учреждению «Управление жилищно-коммунального хозяйства администрации Светлогорского городского округа» (далее – МКУ «Управление ЖКХ Светлогорского городского округа») о признании бездействия незаконным, возложении обязанностей по включению в программу ремонта дорог до 2021 года автомобильной дороги по ул. Сосновой в г. Светлогорске, её капитальному ремонту с обустройством тротуаров, а также организации выполнения работ по установке объектов стационарного электрического освещения вдоль указанной дороги.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Петухов В.В. является собственником жилого дома, расположенного по адресу:
[REDACTED].

Постановлением администрации от 26 августа 2011 года № 196 утверждён перечень автомобильных дорог общего пользования местного значения в муниципальном образовании городское поселение «Город Светлогорск» (в настоящее время – муниципальное образование «Светлогорский городской округ»), согласно которому под № 20 указана дорога по ул. Сосновой, протяжённостью 965 м, с грунтовым типом покрытия.

Постановлением названного выше органа местного самоуправления от 27 февраля 2019 года № 178 в поименованном муниципальном образовании принята и действует муниципальная программа «Ремонт автомобильных дорог», срок реализации – 2019–2022 годы (далее также – Программа).

8 августа 2019 года Петухов В.В., С [REDACTED] и иные собственники домов, расположенных вдоль дороги по ул. Сосновой, обратились в администрацию с требованием провести обследование и ремонт спорной дороги, а также принять меры к её дальнейшему обслуживанию.

Письмом Администрации от 6 сентября 2019 года № 6158 заявителю сообщено, что дорога по ул. Сосновой в г. Светлогорске (далее – Дорога) отсутствует в реестре объектов Программы.

Не согласившись с отказом Администрации принять меры по их обращению, Петухов В.В. обратился с заявлением в органы внутренних дел по вопросу обследования существующей дороги.

Старшим государственным инспектором безопасности дорожного движения отделения Государственной инспекции безопасности дорожного движения межмуниципального отдела Министерства внутренних дел Российской Федерации «Светлогорский» проведено обследование улично-дорожной сети Светлогорского городского округа, по результатам которого в целях устранения нарушений требований ГОСТ Р 50597-2017 в адрес главы Администрации 8 октября 2019 года на основании акта выявленных недостатков в эксплуатационном состоянии Дороги от 7 октября 2019 года вынесено предписание о необходимости осуществления грейдирования грунтовой проезжей части Дороги (пункт 1); оборудования улицы стационарным электрическим освещением, его обеспечения и оборудования тротуара для пешеходов (пункт 2) (т. 1, л.д. 39–41).

Петухов В.В., ссылаясь на неисполнение администрацией обязанности выполнить мероприятия по проведению Дороги в соответствии с установленными требованиями, нарушения которых выявлены 7 октября 2019 года, обратился с административным иском о признании бездействия незаконным и возложении обязанности восстановить нарушенное право.

Решением Светлогорского городского суда Калининградской области от 18 февраля 2020 года требования административного истца удовлетворены в

части возложения на Администрацию обязанности в срок до 1 июля 2020 года включить в муниципальную программу «Ремонт автомобильных дорог» до 2021 года Дорогу. В остальной части в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Калининградского областного суда от 8 июля 2020 года, оставленным без изменения кассационным определением судебной коллегии по административным делам Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 28 октября 2020 года, решение суда первой инстанции в части возложения на Администрацию обязанности в срок до 1 июля 2020 года включить в муниципальную программу «Ремонт автомобильных дорог» до 2021 года Дорогу отменено. В указанной части по делу принято новое решение об отказе в удовлетворении требований административного истца. В остальной части это же решение оставлено без изменения.

В кассационной жалобе, поданной Петуховым В.В. в Верховный Суд Российской Федерации, ставится вопрос об отмене принятых по делу судебных актов и о принятии нового решения об удовлетворении административного искового заявления или направлении дела на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

В связи с необходимостью проверки доводов кассационной жалобы по запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 7 июня 2021 года дело истребовано, определением от 29 июля 2021 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 считает, что по делу допущены такого рода нарушения норм материального права и норм процессуального права.

Удовлетворяя требования административного истца в части возложения на администрацию обязанности в срок до 1 июля 2020 года включить в муниципальную программу «Ремонт автомобильных дорог» до 2021 года Дорогу, суд первой инстанции, указав на обязанность органов местного самоуправления за счёт средств местного бюджета осуществлять содержание, текущий и капитальный ремонт дорог местного значения, а также исходя из предписания государственного инспектора безопасности дорожного движения от 8 октября 2019 года, пришёл к выводу о незаконном бездействии администрации в указанной части.

В удовлетворении требований Петухова В.В. в части возложения на МКУ «Управление ЖКХ Светлогорского городского округа» обязанности организовать выполнение работ по капитальному ремонту и освещению Дороги отказано, поскольку из программы следует, что ответственным исполнителем определено муниципальное казённое учреждение «Отдел капитального строительства Светлогорского городского округа», не являющееся административным ответчиком по данному делу.

Суд апелляционной инстанции, с выводами которого согласилась судебная коллегия по административным делам Третьего кассационного суда общей юрисдикции, отменяя судебный акт суда первой инстанции в части возложения на администрацию обязанности включить в муниципальную программу «Ремонт автомобильных дорог» до 2021 года Дорогу и принимая по делу новое решение об отказе в удовлетворении требований в этой части, указал, что представленный в материалы дела акт выявленных недостатков в эксплуатационном состоянии дороги от 7 октября 2019 года, подписанный государственным инспектором безопасности дорожного движения, не может считаться достоверным доказательством, подтверждающим несоответствие Дороги техническим регламентам и иным нормативным документам, сделал вывод, что, учитывая самостоятельность органов местного самоуправления в пределах своих полномочий, порядок организации капитального ремонта упомянутой дороги и его очерёдность, объём финансовых средств местного бюджета, выделяемых на его осуществление, определяется органом местного самоуправления.

Невключение Дороги в муниципальную программу «Ремонт автомобильных дорог», по мнению названного суда, само по себе не свидетельствует о незаконном бездействии административного ответчика, прав и законных интересов административного истца не нарушает.

Признавая в остальной части решение суда первой инстанции законным, суды апелляционной и кассационной инстанций дополнили мотивы, обосновывающие отказ в удовлетворении иска в части возложения на МКУ «Управление ЖКХ Светлогорского городского округа» обязанности организовать выполнение работ по капитальному ремонту и освещению Дороги.

Между тем судами не учтены следующие обстоятельства.

Отношения, возникающие в связи с использованием автомобильных дорог и осуществлением дорожной деятельности в Российской Федерации, регулируются Федеральным законом от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 257-ФЗ).

Статьёй 3 названного закона определено, что автомобильная дорога – объект транспортной инфраструктуры, предназначенный для движения транспортных средств и включающий в себя земельные участки в границах полосы отвода автомобильной дороги и расположенные на них или под ними

конструктивные элементы (дорожное полотно, дорожное покрытие и подобные элементы);

– дорожная деятельность – деятельность по проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог;

– ремонт автомобильной дороги – комплекс работ по восстановлению транспортно-эксплуатационных характеристик автомобильной дороги, при выполнении которых не затрагиваются конструктивные и иные характеристики надёжности и безопасности автомобильной дороги;

– содержание автомобильной дороги – комплекс работ по поддержанию надлежащего технического состояния автомобильной дороги, оценке её технического состояния, а также по организации и обеспечению безопасности дорожного движения.

Автомобильные дороги могут находиться в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности, а также в собственности физических или юридических лиц. К собственности городского округа относятся автомобильные дороги общего и необщего пользования в границах городского округа, за исключением автомобильных дорог федерального, регионального или межмуниципального значения, частных автомобильных дорог (части 1 и 9 статьи 6 Федерального закона № 257-ФЗ).

Частью 3 статьи 15 этого же закона предусмотрено, что осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения обеспечивается уполномоченными органами местного самоуправления.

В соответствии с пунктом 5 части 1 статьи 14, пунктом 5 части 1 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», частью 1 статьи 13 Федерального закона № 257-ФЗ к полномочиям органов местного самоуправления в том числе городских округов в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности относятся осуществление муниципального контроля за обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения, установление порядка осуществления муниципального контроля за обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения, утверждение перечня автомобильных дорог общего пользования местного значения, перечня автомобильных дорог необщего пользования местного значения, осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения, утверждение нормативов финансовых затрат на капитальный ремонт, ремонт, содержание автомобильных дорог местного значения и правил расчёта размера ассигнований местного бюджета на указанные цели, осуществление иных полномочий, отнесённых законодательством Российской Федерации к полномочиям органов местного самоуправления.

Владельцем автомобильных дорог признаётся местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наряду

с другими субъектами, указанными в пункте 7 статьи 3 Федерального закона № 257-ФЗ.

С учётом положений статей 34 и 37 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местная администрация является постоянно действующим исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления муниципального образования, наделённым уставом полномочиями по решению вопросов местного значения, входит в структуру органов местного самоуправления наряду с другими органами и выборными должностными лицами местного самоуправления, предусмотренными уставом муниципального образования и обладающими собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

В силу пункта 5 части 1 статьи 6 Устава муниципального образования «Светлогорский городской округ» Калининградской области к вопросу местного значения городского округа отнесена дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городского округа и обеспечение безопасности дорожного движения на них.

Таким образом, на местную администрацию (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) как на орган местного самоуправления федеральный законодатель возложил обязанность осуществления дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения и обеспечения безопасности дорожного движения на них, включая ремонт и их содержание.

Представленный в материалы дела акт выявленных недостатков в эксплуатационном состоянии дороги от 7 октября 2019 года, подписанный государственным инспектором безопасности дорожного движения отделения Государственной инспекции безопасности дорожного движения межмуниципального отдела Министерства внутренних дел Российской Федерации «Светлогорский», подтверждает несоответствие Дороги техническим регламентам и иным нормативным документам.

Административный ответчик, обязанный в силу положений части 2 статьи 62 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации доказать законность оспариваемых решений, действий, отсутствие незаконного бездействия, не опроверг содержащие в акте сведения, не привёл данные, что он является ненадлежащим доказательством.

Предписание составившего названный выше акт должностного лица от 8 октября 2019 года Администрацией не оспаривалось.

Применение такой меры, как выдача предписания об устранении выявленных нарушений обязательных требований, связано с реализацией публично-значимой цели защиты жизни и здоровья граждан, имущества физических и юридических лиц, государственного или муниципального имущества.

В силу положений пункта 1 статьи 12 Федерального закона от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» ремонт и содержание дорог на территории Российской Федерации должны обеспечивать безопасность дорожного движения; соответствие состояния дорог техническим

регламентам и другим нормативным документам, относящимся к обеспечению безопасности дорожного движения, удостоверяется актами контрольных осмотров либо обследований дорог, проводимых с участием соответствующих органов исполнительной власти.

В Порядке проведения оценки технического состояния автомобильных дорог, утверждённом приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 27 августа 2009 года № 150 (действовавшем на момент возникновения спорных правоотношений), установлено, что оценка технического состояния автомобильных дорог проводится в отношении автомобильных дорог общего пользования местного значения – органом местного самоуправления в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности либо уполномоченной им организацией; оценка технического состояния автомобильных дорог проводится не реже одного раза в год (пункты 3 и 4).

Верховный Суд Российской Федерации в пункте 51 Обзора судебной практики № 1 (2021), утверждённого Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 7 апреля 2021 года, обратил внимание на необходимость при рассмотрении административного искового заявления о признании незаконным бездействия органа местного самоуправления, выразившегося в ненадлежащем содержании автомобильной дороги местного значения, устанавливать фактические обстоятельства, связанные с техническим состоянием дороги, выполнением собственником (владельцем) обязанности по её ремонту и содержанию.

Однако в материалах дела отсутствует какой-либо акт органа местного самоуправления или уполномоченной организации, подтверждающий соответствие Дороги техническим регламентам и иным нормативным документам, в том числе требованиям ГОСТ Р 50597-2017 и ГОСТ 32947-2014.

Как следует из письма муниципального казённого учреждения «Отдел капитального строительства Светлогорского городского округа» от 16 декабря 2019 года № 264, представителями данного учреждения организован выезд с целью проведения визуального обследования автомобильной дороги по ул. Сосновой, по итогам которого сделано заключение о необходимости приведения указанной улично-дорожной сети в соответствие с условиями обеспечения безопасности дорожного движения и пригодности для эксплуатации путём реконструкции автомобильной дороги, установлен срок выполнения данных работ – не ранее 25 июля 2021 года.

С учётом изложенного вывод судебных инстанций об отсутствии незаконного бездействия со стороны Администрации является преждевременным, основанным на неправильном установлении имеющих значение для дела обстоятельств, что повлекло неправильное применение норм материального права.

Является ошибочным суждение судов о необоснованности требований административного истца в части возложения на МКУ «Управление ЖКХ Светлогорского городского округа» обязанности организовать выполнение

работ по капитальному ремонту и освещению названной дороги исключительно по мотиву их предъявления к ненадлежащему административному ответчику.

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации предусмотрел, что в случае, если при подготовке административного дела к судебному разбирательству или во время судебного разбирательства суд первой инстанции установит, что административное исковое заявление подано не к тому лицу, которое должно отвечать по заявленным требованиям, он с согласия административного истца заменяет ненадлежащего административного ответчика надлежащим. Если административный истец не согласен на замену административного ответчика другим лицом, суд может без его согласия привлечь это лицо в качестве второго административного ответчика (часть 1 статьи 43).

Суд первой инстанции, констатировав, что надлежащим ответчиком по названным выше требованиям является муниципальное казённое учреждение «Отдел капитального строительства Светлогорского городского округа», входящий в структуру администрации, приведённые требования процессуального закона не выполнил.

При таких данных обжалуемые судебные акты являются незаконными и подлежат отмене, как принятые с существенным нарушением норм материального и процессуального права и повлёкшие нарушение прав Петухова В.В., административное дело – направлению в суд первой инстанции на новое рассмотрение.

Руководствуясь статьями 327, 328–330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Светлогорского городского суда Калининградской области от 18 февраля 2020 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Калининградского областного суда от 8 июля 2020 года, кассационное определение судебной коллегии по административным делам Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 28 октября 2020 года отменить, административное дело направить на новое рассмотрение в Светлогорский городской суд Калининградской области.

Председательствующий

Судьи