



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 3-КАД24-4-КЗ

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

3 июля 2024 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего

Хаменкова В.Б.,

судей

Кузьмичева С.И. и Калининой Л.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационные жалобы Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Республики Коми (далее – Минстрой Республики Коми) и Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Коми (далее – Минприроды Республики Коми) на апелляционное определение Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 6 июля 2023 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 25 октября 2023 года по административному делу № 3а-139/2023 по административному исковому заявлению муниципального унитарного предприятия «Полигон» муниципального образования городского округа «Воркута» (далее – МУП «Полигон») о признании недействующими отдельных положений Территориальной схемы обращения с отходами, в том числе с твёрдыми коммунальными отходами Республики Коми, утверждённой совместным приказом Минстроя Республики Коми и Минприроды Республики Коми от 21 марта 2018 года № 160-ОД/592.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Хаменкова В.Б., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., полагавшей, что апелляционное и кассационное определения подлежат отмене с оставлением в силе

определения суда первой инстанции, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

совместным приказом Минстроя Республики Коми и Минприроды Республики Коми от 21 марта 2018 года № 160-ОД/592 утверждена Территориальная схема обращения с отходами, в том числе с твёрдыми коммунальными отходами Республики Коми (далее – Территориальная схема).

Согласно пункту 6.4.1 раздела 6.4 Территориальной схемы формула для расчёта необходимого количества мест накопления отходов в числе прочего включает показатель плотности твёрдых коммунальных отходов – 200 кг на 1 м³.

Текст нормативного правового акта 21 марта 2018 года размещён в сетевом издании «Перечень правовых актов, принятых органами государственной власти Республики Коми, иной официальной информации» (<http://www.law.rkomi.ru>).

Приказом названных выше министерств от 27 декабря 2018 года, размещённым 25 апреля 2019 года на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.law.rkomi.ru> в сетевом издании «Перечень правовых актов, принятых органами государственной власти Республики Коми, иной официальной информации» утверждена новая территориальная схема; приказ от 21 марта 2018 года № 592/160-ОД признан утратившим силу.

28 марта 2023 года МУП «Полигон», владелец объекта размещения отходов – городской полигон твёрдых бытовых отходов города Воркуты, обратилось в суд с административным иском о признании не действующим пункта 6.4.1 Территориальной схемы в части показателя плотности твёрдых коммунальных отходов – 200 кг на 1 м³, ссылаясь на его противоречие акту, имеющему большую юридическую силу.

Определением Верховного Суда Республики Коми от 25 апреля 2023 года производство по административному делу прекращено на основании пункта 5 части 1 статьи 128, пункта 1 части 1 статьи 194, части 1 статьи 210 и части 1 статьи 214 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации ввиду того, что оспариваемый в части нормативный правовой акт на момент подачи административного искового заявления прекратил своё действие.

Апелляционным определением Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 6 июля 2023 года, оставленным без изменения кассационным определением судебной коллегии по административным делам Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 25 октября 2023 года, определение суда отменено, административное дело направлено на новое рассмотрение в Верховный Суд Республики Коми.

В кассационных жалобах, поданных в Верховный Суд Российской Федерации, Минстрой Республики Коми и Минприроды Республики Коми просят апелляционное и кассационное определения отменить, оставить в силе определение суда о прекращении производства по делу.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации административное дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации и определением 21 мая 2024 года передано для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

В соответствии с частью 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства 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.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы кассационных жалоб, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к выводу о необходимости их удовлетворения по следующим основаниям.

Как следует из материалов дела, обращаясь в суд с административным иском, МУП «Полигон» мотивировало свои требования тем, что показатель средней плотности твёрдых коммунальных отходов, предусмотренный пунктом 6.4.1 Территориальной схемы, определён административными ответчиками произвольно, нарушает его права, так как был применён Арбитражным судом Республики Коми при разрешении 13 февраля 2023 года спора о взыскании задолженности по платежам за негативное воздействие на окружающую среду за ноябрь и декабрь 2018 года.

Прекращая производство по делу, суд первой инстанции исходил из того, что на момент предъявления МУП «Полигон» административного иска оспариваемый в части нормативный правовой акт являлся недействующим и был исключён из системы правового регулирования, в связи с чем судебная проверка законности пункта 6.4.1 Территориальной схемы в порядке главы 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации не может быть осуществлена.

Отменяя определение суда о прекращении производства по делу и направляя дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции, апелляционный суд, с которым согласился кассационный суд, ссылаясь на часть 2 статьи 194, пункт 1 части 2 статьи 214 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, пришёл к выводу о том, что суд не может прекратить производство по делу об оспаривании нормативного

правового акта, признанного по решению органа государственной власти, принявшего данный акт, утратившим силу, поскольку в период его действия оспариваемая норма применялась к административному истцу и, как следствие, затрагивает его права и законные интересы.

Судебная коллегия считает выводы судов апелляционной и кассационной инстанций основанными на неправильном применении норм процессуального права по следующим основаниям.

Главой 21 (статьи 208–217¹) Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации установлен порядок производства по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами.

В силу положений частей 1 и 6 статьи 208 названного кодекса с административным иском заявлением о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части вправе обратиться лица, в отношении которых применён этот акт, а также лица, которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, если они полагают, что этим актом нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы.

Административное исковое заявление о признании нормативного правового акта недействующим может быть подано в суд в течение всего срока действия этого нормативного правового акта.

Согласно пункту 5 части 1 статьи 128, пункту 1 части 1 статьи 194, части 1 статьи 210 и части 1 статьи 214 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд прекращает производство по административному делу об оспаривании нормативного правового акта в случае, если на момент подачи административного искового заявления о признании нормативного правового акта недействующим оспариваемый нормативный правовой акт или его оспариваемые положения прекратили своё действие.

Исходя из положений статей 208, 213 и 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации предметом судебного рассмотрения может быть нормативный правовой акт, который на день подачи соответствующего административного иска являлся действующим и влекущим нарушение прав, свобод и законных интересов лиц, в отношении которых применён этот акт, а также лиц, которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом.

Нормативный правовой акт, действие которого прекращено, сам по себе основанием для возникновения гражданских прав и обязанностей не является и каких-либо нарушений охраняемых законом прав, свобод и интересов физических и юридических лиц повлечь не может, вследствие чего такой акт не может быть предметом судебной проверки по правилам

главы 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в пункте 19 постановления от 25 декабря 2018 года № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» разъяснил, что судья отказывает в принятии заявления об оспаривании нормативного правового акта или акта, обладающего нормативными свойствами, в соответствии с частью 1 статьи 210 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, если на день подачи заявления оспариваемый акт или его оспариваемые положения прекратили своё действие. Заинтересованное лицо вправе оспорить в суде в порядке, предусмотренном главой 22 указанного кодекса, главой 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, решения, действия (бездействие), основанные на таком акте, либо обратиться в суд в порядке гражданского судопроизводства за защитой частного субъективного права или за освобождением от соответствующей юридической обязанности, поставив вопрос о неприменении при разрешении спора данного акта или его части.

Отменяя определение суда о прекращении производства по административному делу и направляя дело на новое рассмотрение, апелляционный и кассационный суды названные выше процессуальные нормы и их толкование Верховным Судом Российской Федерации не учли.

Суд первой инстанции, установив, что приказом Минстроя Республики Коми и Минприроды Республики Коми от 27 декабря 2018 года нормативный правовой акт, отдельные положения которого оспариваются административным истцом, на момент обращения в суд признан утратившим силу, пришёл к обоснованному выводу о наличии оснований для прекращения производства по данному административному делу и об отсутствии препятствующих этому обстоятельств. Как верно указал суд, проверка законности отдельных положений нормативного правового акта, полностью утратившего силу к моменту обращения истца в суд с заявлением о его оспаривании в порядке главы 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, в данном случае осуществлена быть не могла.

Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 27 октября 2015 года № 2473-О указал, что по смыслу правовой позиции, изложенной Конституционным Судом Российской Федерации в постановлении от 11 апреля 2000 года № 6-П, проверка судом общей юрисдикции законности нормативных правовых актов, утративших силу к моменту обращения заинтересованного лица в суд, и признание их недействующими вне связи с защитой каких-либо субъективных прав заявителя, то есть в порядке абстрактного нормоконтроля, недопустимы. Утрата нормативным правовым актом юридической силы не является

препятствием для осуществления закреплённого в части 2 статьи 46 Конституции Российской Федерации права: оно может быть реализовано в других установленных законодателем для конкретных категорий дел процессуальных формах, которые обусловлены характером спорных правоотношений. Заинтересованное лицо, в частности, может защитить свои права не путём оспаривания нормативных правовых актов, утративших силу к моменту его обращения в суд, а обжалуя основанные на них решения и действия (бездействие) органов власти и должностных лиц, для признания которых незаконными нет препятствий. Приведенные правовые позиции неоднократно ранее подтверждались Конституционным Судом Российской Федерации и сохраняют свою силу (определения от 19 ноября 2015 года № 2693-О, от 24 ноября 2016 года № 2531-О, от 27 июня 2017 года № 1187-О, от 27 февраля 2020 года № 503-О и др.).

Ссылка апелляционного суда на часть 2 статьи 194, пункт 1 части 2 статьи 214 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенные в определениях от 12 мая 2005 года № 244-О и от 12 июля 2006 года № 182-О, является несостоятельной, поскольку указанные процессуальные нормы и определения регулируют ситуацию, когда оспариваемый нормативный правовой акт утратил силу, отменён или изменён после подачи и принятия соответствующего административного искового заявления к производству суда для рассмотрения по правилам главы 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Кроме того, из материалов дела видно, что МУП «Полигон» фактически выражает несогласие с судебными актами арбитражных судов о взыскании с него задолженности по платежам за негативное воздействие на окружающую среду, проверка законности которых осуществляется в порядке, предусмотренном Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации, то есть прекращение производства по настоящему административному делу не влечёт для административного истца последствий в виде утраты возможности судебной защиты своих прав.

Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 24 июня 2021 года № 1174-О отметил, что отсутствие у лица возможности оспорить нормативный правовой акт, прекративший своё действие, притом что у него имеются (имелись) иные способы судебной защиты от действия данного акта, не может рассматриваться как нарушение его конституционных прав.

При таких данных принятые по настоящему делу апелляционное и кассационное определения являются незаконными и подлежат отмене с оставлением в силе определения суда о прекращении производства по делу.

На основании изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации,

руководствуясь статьями 327, 329, 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определила:

апелляционное определение Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 6 июля 2023 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 25 октября 2023 года отменить, оставить в силе определение Верховного Суда Республики Коми от 25 апреля 2023 года.

Председательствующий

Судьи