



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 18-КАД24-11-К4

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

31 июля 2024 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе
председательствующего Александрова В.Н.
судей Горчаковой Е.В. и Абакумовой И.Д.
рассмотрела в открытом судебном заседании с использованием систем видеоконференц-связи кассационные жалобы Иовдальской Александры Андреевны, Моторова Евгения Николаевича, Моторовой Ирины Сергеевны, Радчевского Владимира Дмитриевича и Ткаченко Дмитрия Сергеевича на решение Первомайского районного суда города Краснодара Краснодарского края от 26 декабря 2022 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Краснодарского краевого суда от 30 мая 2023 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Четвёртого кассационного суда общей юрисдикции от 14 сентября 2023 года по административному делу № 2а-7660/2022 по административному исковому заявлению Гуменюк Адельфины Васильевны о признании незаконными действий Департамента городского хозяйства и топливно-энергетического комплекса администрации муниципального образования город Краснодар по расформированию контейнерной площадки для сбора твёрдых коммунальных отходов, о возложении на административного ответчика обязанности разместить контейнерную площадку на прежнем месте.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., объяснения Моторова Е.Н., представителя Департамента городского хозяйства и топливно-энергетического комплекса администрации муниципального образования город Краснодар Белоусовой Ю.В., представителя администрации муниципального образования город Краснодар Княжевского Р.В., поддержавших доводы кассационных жалоб,

представителя акционерного общества «Мусороуборочная компания» Резникова Д.М., представителя Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Краснодарскому краю Нагибиной С.Н., возражения относительно кассационных жалоб представителя администрации Центрального внутригородского округа города Краснодара Слепаковой И.И., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

приказом Министерства топливно-энергетического комплекса и жилищно-коммунального хозяйства Краснодарского края от 16 января 2020 года № 19 утверждена территориальная схема обращения с отходами на территории Краснодарского края, в которую включена контейнерная площадка для сбора твёрдых коммунальных отходов, расположенная по адресу: город Краснодар, улица Костылева, 128 (далее - контейнерная площадка).

Названная площадка включена в реестр мест (площадок) накопления твёрдых коммунальных отходов.

В сентябре 2022 года указанная выше контейнерная площадка ввиду размещения с нарушением законодательства Российской Федерации в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения демонтирована после утверждения директором Департамента городского хозяйства и топливно-энергетического комплекса администрации муниципального образования город Краснодар (далее также – Департамент) акта о её расформировании, согласованного предварительно с генеральным директором АО «Мусороуборочная компания».

Собственник жилого дома по улице Костылева города Краснодара Гуменюк А.В., инвалид II группы, обратилась в суд с административным иском о признании незаконными таких действий Департамента, о возложении на административного ответчика обязанности разместить контейнерную площадку на прежнем месте.

Решением Первомайского районного суда города Краснодара от 26 декабря 2022 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Краснодарского краевого суда от 30 мая 2023 года, административный иск удовлетворён. На Департамент возложена обязанность восстановить контейнерную площадку для ТКО в течение месяца со дня вступления в законную силу судебного акта.

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Четвёртого кассационного суда общей юрисдикции от 14 сентября 2023 года судебное решение и апелляционное определение признаны законными.

В кассационных жалобах, поступивших в Верховный Суд Российской Федерации, Иовдальская А.А., Моторов Е.Н., Моторова И.С.,

Радчевский В.Д. и Ткаченко Д.С., привлечённые к участию в деле в качестве заинтересованных лиц, просят принятые по административному делу судебные акты отменить, в удовлетворении заявленных требований отказать.

Ввиду необходимости проверки доводов кассационных жалоб по запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 22 декабря 2023 года истребовано дело, определением от 5 июня 2024 года кассационная жалоба с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Основаниями для отмены 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, далее также – КАС РФ).

Такие нарушения судами допущены.

Согласно пункту 4 статьи 8 Федерального закона от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее - Федеральный закон «Об отходах производства и потребления») к полномочиям органов местного самоуправления городских округов в области обращения с твёрдыми коммунальными отходами отнесены создание и содержание мест (площадок) накопления твёрдых коммунальных отходов, за исключением установленных законодательством Российской Федерации случаев, когда такая обязанность лежит на других лицах; определение схемы размещения мест (площадок) накопления твёрдых коммунальных отходов и ведение реестра мест (площадок) накопления твёрдых коммунальных отходов.

Аналогичные положения содержатся в Законе Краснодарского края от 13 марта 2000 года № 245-КЗ «Об отходах производства и потребления».

Удовлетворяя требования Гуменюк А.В., суд исходил из того, что административный орган не представил доказательства размещения контейнерной площадки с нарушениями правил благоустройства и требований к местам (площадкам) накопления твёрдых коммунальных отходов, установленных в том числе законодательством Российской Федерации в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Судом указано, что ликвидация контейнерной площадки привела к нарушению санитарных норм и правил в части установления максимального удаления таких площадок от жилых домов на расстояние не более 100 метров, сославшись на представленные в материалы дела схемы размещения о расположении ближайших к дому административного истца контейнерных площадок на расстоянии от 361 до 507 метров.

Проверяя законность судебного решения, суд апелляционной инстанции отметил, что на контейнерной площадке осуществляется раздельное накопление отходов, в радиусе 8 метров от неё какие-либо строения отсутствуют; жилые дома 126, 128 (частично) и нежилое здание находятся на расстоянии 20 м; сделал заключение, что расположение контейнерной площадки соответствует санитарным правилам и нормам СанПиН 2.1.3684-21, утверждённым постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 28 января 2021 года № 3 (далее - СанПиН 2.1.3684-21).

Суд кассационной инстанции признал верными выводы нижестоящих судов, оставив без изменения принятые ими судебные акты.

Однако позиция судов является ошибочной, так как основана на неправильном применении норм процессуального права, повлёкшем неверное определение обстоятельств, имеющих значение для разрешения возникшего спора.

Задачами административного судопроизводства являются защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан в сфере административных и иных публичных правоотношений; правильное рассмотрение и разрешение административных дел; укрепление законности и предупреждение нарушений в названной сфере (статья 3 КАС РФ).

Законность и справедливость при рассмотрении и разрешении судами административных дел обеспечиваются соблюдением положений, предусмотренных законодательством об административном судопроизводстве (статья 9 упомянутого кодекса).

Федеральный законодатель в статье 14 КАС РФ указал, что суд, сохраняя независимость, объективность и беспристрастность, оказывает сторонам содействие в реализации их прав, создаёт условия и принимает предусмотренные этим кодексом меры для всестороннего и полного установления всех фактических обстоятельств по административному делу, в том числе для выявления и истребования по собственной инициативе доказательств, а также для правильного применения законов и иных нормативных правовых актов при рассмотрении и разрешении административного дела (часть 2).

Суд определяет имеющие значение для правильного разрешения административного дела обстоятельства в соответствии с нормами материального права, подлежащими применению к спорным публичным правоотношениям, исходя из требований и возражений лиц, участвующих в деле; не связан основаниями и доводами заявленных требований, в частности, по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия), принятых или совершённых органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами и организациями, наделёнными отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностными лицами, государственными или муниципальными служащими (часть 3 статьи 62 КАС РФ).

Между тем судами требования процессуального закона не выполнены надлежащим образом, в результате чего выводы о незаконности оспариваемых действий административного ответчика являются преждевременными, не соответствующими материалам административного дела, сделаны без надлежащей проверки доводов заинтересованных лиц, утверждавших, что расположение контейнерной площадки, на которой осуществлялось смешанное накопление ТКО, на расстоянии 8 м от жилых домов, нарушает их право на благоприятную окружающую среду.

Правовые основы обращения с отходами производства и потребления, то есть с веществами или предметами, которые образованы в процессе производства, выполнения работ, оказания услуг или в процессе потребления, определяет Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», используя для обоих случаев единое понятие – отходы (преамбула, абзац второй пункта 1 статьи 1).

Твёрдые коммунальные отходы – отходы, образующиеся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами, а также товары, утратившие свои потребительские свойства в процессе их использования физическими лицами в жилых помещениях в целях удовлетворения личных и бытовых нужд; к ним также относятся отходы, образующиеся в процессе деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и подобные по составу отходам, образующимся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами (абзац двадцать первый пункта 1 статьи 1 упомянутого выше федерального закона, далее – отходы).

Федеральным законом «Об отходах производства и потребления» (пункты 1 и 3 статьи 13⁴), Правилами обустройства мест (площадок) накопления твёрдых коммунальных отходов и ведения их реестра, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2018 года № 1039 (пункт 2), закреплено, что накопление отходов допускается только в местах (на площадках) накопления отходов, соответствующих требованиям законодательства в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения и иного законодательства Российской Федерации, а также правилам благоустройства муниципальных образований.

Пунктом 4 СанПиН 2.1.3684-21 установлено, что контейнерные площадки должны быть удалены от жилых домов на расстояние не менее 20 метров, но не более 100 метров. В случае раздельного накопления отходов расстояние от контейнерных и (или) специальных площадок до индивидуальных жилых домов должно быть не менее 8 м, но не более 100 м.

Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», закрепляя в статье 13⁴ требования к местам (площадкам) накопления отходов, в пункте 2 предусмотрел, что накопление отходов может осуществляться путём их раздельного складирования по видам отходов, группам отходов, группам однородных отходов (раздельное накопление).

Пунктом 7 СанПиН 2.1.3684-21 установлено, что в случае раздельного накопления отходов на контейнерной площадке их владельцем должны быть

предусмотрены контейнеры для каждого вида отходов или группы однородных отходов, исключаящие смешивание различных видов отходов или групп отходов, либо групп однородных отходов.

В Краснодарском крае действует Порядок накопления (в том числе раздельного накопления) твёрдых коммунальных отходов на территории Краснодарского края, утверждённый постановлением главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 6 февраля 2020 года № 60.

Разделом 3 названного регионального нормативного правового акта установлено, что раздельное накопление ТКО на территории края внедряется поэтапно (с 1 июля 2020 года по 2024 год); предусматривает разделение отходов потребителями по видам и складирование в отдельных контейнерах с соответствующим цветовым обозначением: тёмно-зелёный для несортированных ТКО, зелёный – для бумаги, желтый или сетчатый для пластика, синий для стекла, чёрный для пищевых отходов (пункты 3.1 и 3.5).

Вывод о том, что контейнерная площадка используется для раздельного накопления ТКО и её размещение на расстоянии 8 метров до индивидуальных жилых домов отвечает установленным санитарным нормам, суд апелляционной инстанции обосновывал информацией, содержащейся в письме Управления Роспотребнадзора по Краснодарскому краю от 10 марта 2021 года, о переоборудовании контейнерной площадки для раздельного накопления ТКО (т. 2, л.д. 179-180), а также фотоматериалами, подтверждающими размещение на контейнерной площадке контейнеров разного цветового обозначения.

Между тем из материалов дела усматривается, что на контейнерной площадке были размещены контейнеры трёх цветов: три для сбора смешанных ТКО и два контейнера для бумаги и пластика соответственно.

Указанные обстоятельства судом апелляционной инстанции оставлены без исследования и правовой оценки, как и позиция Роспотребнадзора, высказанная при рассмотрении обращения Моторова Е.Н. в письме от 14 сентября 2022 года, согласно которой в случае размещения на контейнерных площадках контейнеров для смешанного и раздельного накопления ТКО применению подлежат нормативы, установленные для смешанного накопления ТКО. Если на контейнерной площадке установлены контейнеры для раздельного сбора отходов и для смешанных отходов, расстояние от такой площадки до жилых домов не может быть сокращено до 8 метров.

Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации установлены требования к принимаемому судебному решению, которое должно быть законным и обоснованным (часть 1 статьи 176); в его мотивировочной части должны быть указаны доказательства, на которых основаны выводы суда, а также доводы, в соответствии с которыми суд отвергает те или иные доказательства (пункты 2 и 3 части 4 статьи 180).

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в пункте 2 постановления от 19 декабря 2003 года № 23 «О судебном решении» подчеркнул, что решение является законным в том случае, когда оно принято

при точном соблюдении норм процессуального права и в полном соответствии с нормами материального права, которые подлежат применению к данному правоотношению.

Обжалуемые судебные акты приведённым требованиям процессуального закона не соответствуют.

Как разъяснено в пункте 17 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2022 года № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации», при осуществлении проверки оспариваемых решений, действий (бездействия) судам необходимо исходить из того, что при реализации государственных или иных публичных полномочий наделённые ими органы и лица связаны законом (принцип законности).

Решения, действия (бездействие), затрагивающие права, свободы и законные интересы гражданина, организации, являются законными, если они приняты, совершены (допущены) на основании Конституции Российской Федерации, международных договоров Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов, во исполнение установленных законодательством предписаний (законной цели) и с соблюдением установленных нормативными правовыми актами пределов полномочий.

При этом судам следует иметь в виду, что законность оспариваемых решений, действий (бездействия) нельзя рассматривать лишь как формальное соответствие требованиям правовых норм.

Из принципов приоритета прав и свобод человека и гражданина, недопустимости злоупотребления правами (части 1 и 3 статьи 17 и статья 18 Конституции Российской Федерации) следует, что органам публичной власти, их должностным лицам запрещается отказывать в предоставлении какого-либо права лишь с целью удовлетворения формальных требований, если соответствующее решение, действие может быть принято, совершено без их соблюдения, за исключением случаев, прямо предусмотренных законом.

В связи с этим судам необходимо проверять, исполнена ли органом или лицом, наделённым публичными полномочиями, при принятии оспариваемого решения, совершении действия (бездействии) обязанность по полной и всесторонней оценке фактических обстоятельств, поддержанию доверия граждан и их объединений к закону и действиям государства, учёту требований соразмерности (пропорциональности).

Однако при рассмотрении настоящего спора суды не учли изложенное и не определили названные выше обстоятельства в качестве юридически значимых и не установили их, что могло повлечь нарушение прав и законных интересов заинтересованных лиц.

При таких обстоятельствах судебное решение, апелляционное и кассационное определения не могут быть признаны законными, подлежат

отмене, административное дело – направлению в суд первой инстанции на новое рассмотрение.

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

определила:

решение Первомайского районного суда города Краснодара Краснодарского края от 26 декабря 2022 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Краснодарского краевого суда от 30 мая 2023 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Четвёртого кассационного суда общей юрисдикции от 14 сентября 2023 года отменить, направить дело на новое рассмотрение в Первомайский районный суд города Краснодара Краснодарского края.

Председательствующий

Судьи