



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 19-КАД24-10-К5

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

23 октября 2024 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего

Хаменкова В.Б.,

судей

Горчаковой Е.В. и Кузьмичева С.И.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу администрации Буденновского муниципального округа Ставропольского края (далее – администрация Буденновского муниципального округа) на решение Буденновского городского суда Ставропольского края от 7 июня 2023 года, апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Ставропольского краевого суда от 18 октября 2023 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 31 января 2024 года по делу № 2-711/2023 по исковому заявлению Буденновского межрайонного прокурора Ставропольского края в защиту прав, свобод и законных интересов неопределённого круга лиц к администрации Буденновского муниципального округа о возложении обязанности ликвидировать место размещения отходов.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Хаменкова В.Б., объяснения представителя администрации Буденновского муниципального округа Колесниковой Е.С., поддержавшей доводы кассационной жалобы, возражения против удовлетворения кассационной жалобы прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Буденновской межрайонной прокуратурой проведена проверка соблюдения законодательства Российской Федерации об отходах производства и потребления, в ходе которой установлено, что на территории поселка Искра Буденновского муниципального округа Ставропольского края на землях сельскохозяйственного назначения, государственная собственность на которые не разграничена, в 1,5 км, С-З, 1,5 км от реки Мокрая Буйвола, размещена свалка мусора, ориентировочным объёмом 12500 м³.

До 9 ноября 2020 года данная территория входила в состав Искровского сельсовета.

Получив информацию о том, что названная выше свалка закрыта в 2018 году, Буденновский межрайонный прокурор обратился в суд с иском о возложении на администрацию Буденновского муниципального округа обязанности в течение шести месяцев с даты вступления решения суда в законную силу ликвидировать свалку.

Решением Буденновского городского суда Ставропольского края от 7 июня 2023 года заявленные прокурором требования удовлетворены.

Апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Ставропольского краевого суда от 18 октября 2023 года решение суда изменено в части указания координат несанкционированного места размещения отходов на землях, государственная собственность на которые не разграничена, – 44.952490, 43.896228. В остальной части судебный акт суда первой инстанции оставлен без изменения.

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 31 января 2024 года судебные акты нижестоящих судов признаны законными.

В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, администрация Буденновского муниципального округа просит состоявшиеся по делу судебные акты отменить, в удовлетворении заявленных прокурором требований отказать.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации административное дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации и определением от 25 июля 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 кассационной жалобы и возражений на неё, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к выводу о необходимости её удовлетворения по следующим основаниям.

Согласно статье 10, пункту 1 статьи 11 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», пункту 24 части 1 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» каждый гражданин имеет право на благоприятную окружающую среду, на её защиту от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью.

Организация мероприятий по охране окружающей среды в границах муниципального, городского округа, участие в организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твёрдых коммунальных отходов относятся к вопросам местного значения муниципального, городского округа.

Земельным кодексом Российской Федерации предусмотрено, что собственники земельных участков и лица, не являющиеся собственниками земельных участков, обязаны осуществлять мероприятия по охране земель, не допускать загрязнение, истощение, деградацию, порчу, уничтожение земель и почв и иное негативное воздействие на земли и почвы (статья 42).

Удовлетворяя заявленные прокурором требования, суд, с которым согласился суд апелляционной инстанции, исходил из того, что наличие несанкционированной свалки в границах Буденновского муниципального округа на землях, государственная собственность на которые не разграничена, нарушает законодательство в сфере охраны окружающей среды, санитарное законодательство, а также свидетельствует о вредном воздействии на условия жизни граждан муниципального округа. Указав, что приведённые обстоятельства доказывают незаконное бездействие администрации Буденновского муниципального округа, суд возложил на неё обязанность ликвидировать несанкционированную свалку. Суд отметил, что органы исполнительной власти Ставропольского края обязаны участвовать в организации деятельности по сбору (накоплению), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению твёрдых коммунальных отходов, ответственны за ликвидацию последствий негативного воздействия на окружающую среду, в связи с чем самостоятельно осуществляют деятельность по ликвидации несанкционированной свалки.

Кассационный суд признал законными судебные акты нижестоящих судов, отклонил возражения органа местного самоуправления, ссылавшегося на правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации,

изложенные в постановлении от 30 мая 2023 года № 27-П, согласно которым ликвидация мест несанкционированного размещения твёрдых коммунальных отходов, расположенных в границах муниципальных образований на землях, государственная собственность на которые не разграничена, должна осуществляться в том числе за счёт средств федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации. Суд также отметил, что в данном судебном акте Конституционный Суд Российской Федерации допустил принятие решений, возлагающих на органы местного самоуправления муниципальных образований обязанность ликвидировать за счёт средств местного бюджета места несанкционированного размещения твёрдых коммунальных отходов.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает выводы судов основанными на неправильном применении норм материального и процессуального права.

В целях охраны земель на собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков возложена обязанность по проведению мероприятий по защите земель, в том числе от загрязнения отходами производства и потребления (подпункт 2 пункта 2 статьи 13 Земельного кодекса Российской Федерации).

Конституционный Суд Российской Федерации в пункте 3.2 постановления от 30 мая 2023 года № 27-П указал, что система обращения с отходами в Российской Федерации построена на взаимодействии и участии в ней всех трёх уровней публичной власти.

В названном постановлении Конституционный Суд Российской Федерации признал положения статьи 3.3 Федерального закона от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», пункта 18 части 1, частей 3 и 4 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статей 10 и 51 Федерального закона «Об охране окружающей среды», пунктов 1 и 2 статьи 13 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» и пунктов 16 - 18 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 12 ноября 2016 года № 1156, не соответствующими Конституции Российской Федерации, в той мере, в какой они, применяемые совокупно или обособленно, являются правовым основанием для возложения на орган местного самоуправления муниципального образования обязанности по ликвидации за счёт средств местного бюджета мест несанкционированного размещения твёрдых коммунальных отходов или для взыскания с муниципального образования расходов, понесённых региональным оператором в связи с ликвидацией таких мест в случае, когда уполномоченный орган местного самоуправления не обеспечил такую ликвидацию самостоятельно или не заключил соответствующий договор с региональным оператором, если такие места расположены в границах

муниципального образования на землях или земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, при этом отсутствуют как прямое указание в федеральном законодательстве на полномочия органов местного самоуправления по ликвидации таких мест на указанных землях и земельных участках, сопровождаемое одновременным закреплением форм участия Российской Федерации или субъектов Российской Федерации в финансовом обеспечении осуществления этих полномочий, так и закон субъекта Российской Федерации о наделении органов местного самоуправления соответствующими государственными полномочиями с передачей им финансовых ресурсов; притом что не установлено, что возникновение или продолжение функционирования конкретного места размещения отходов вызвано умышленными неправомерными действиями органа местного самоуправления или должностного лица данного муниципального образования.

Конституционный Суд Российской Федерации одновременно указал, что до внесения соответствующих изменений в правовое регулирование допускается принятие судебных решений, возлагающих на органы местного самоуправления муниципальных образований обязанность по ликвидации за счёт средств местного бюджета мест несанкционированного размещения твёрдых коммунальных отходов, находящихся в том числе на указанных выше землях или земельных участках с обязательным указанием в судебном решении на условия финансового обеспечения, в том числе на минимально допустимый, исходя из обстоятельств конкретного дела, объём софинансирования из федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации.

Исходя из толкования Конституционным Судом Российской Федерации названных выше федеральных норм, регулирующих спорные отношения, возложить на орган местного самоуправления обязанность ликвидировать несанкционированную свалку, находящуюся на землях и земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, допускается при условии установления умышленных неправомерных действий органа местного самоуправления или должностного лица данного муниципального образования, повлекших возникновение или продолжение функционирования конкретного места размещения отходов.

Между тем данное обстоятельство судами не проверялось. Разрешая заявленные прокурором требования, суды причины образования свалки не установили.

В материалах дела имеется постановление главы муниципального образования Искровского сельсовета Буденновского района Ставропольского края от 23 апреля 2003 года № 25 «О выделении нового земельного участка под полигон для складирования твёрдых бытовых отходов и навоза в посёлке Искра», согласно которому старый полигон площадью 2,2 га, расположенный на юго-восточной стороне от названного посёлка, закрыт, выделен новый

земельный участок для обозначенных целей на северо-западной стороне на расстоянии 200 м от посёлка Искра.

Ссылаясь на названное выше постановление, суды не обратили внимание, что указанный в нём земельный участок имеет координаты отличные от заявленных прокурором в иске, приведённое несоответствие не устранили.

Приняв заявление прокурора об уточнении требований, суд первой инстанции не предложил истцу представить допустимые и относимые доказательства, подтверждающие размещение свалки в координатах 44.961797, 43.894710, утверждение прокурора без надлежащей проверки положил в обоснование своих выводов.

После вынесения судом решения 16 октября 2023 года заместитель Буденновского межрайонного прокурора составил акт, в котором указал иные координаты расположения свалки. Сославшись на данный акт в возражениях на апелляционную жалобу администрации Буденновского муниципального округа, приложив выписку из кадастра отходов производства и потребления, административный истец просил суд апелляционной инстанции решение суда изменить, указав координаты размещения свалки 44.952490, 43.896228.

Приняв новые доказательства, суд апелляционной инстанции признал довод апелляционной жалобы о неправильном определении места расположения свалки обоснованным и изменил резолютивную часть решения суда, не усмотрев оснований не согласиться с выводом суда, что ответственным лицом за ликвидацию места размещения отходов является администрация Буденновского муниципального округа, поскольку свалка располагается на территории муниципального образования.

Между тем в обжалуемых судебных актах не приведены доводы, в чём конкретно заключаются действия (бездействие) органа местного самоуправления или его должностных лиц, повлекшие возникновение или продолжение функционирования конкретного места размещения отходов, при том что в прокуратуру представлялись сведения о закрытии свалки в 2018 году.

При таких данных выводы судов не соответствуют приведённой выше позиции Конституционного Суда Российской Федерации, основаны на неправильном определении обстоятельств, имеющих значение для дела, что повлекло принятие незаконных судебных актов.

С учётом характера допущенных судами существенных нарушений норм процессуального и материального права принятые ими судебные акты подлежат отмене, а дело – направлению на новое рассмотрение в суд апелляционной инстанции, не устранившей допущенные судом нарушения.

При новом рассмотрении дела суду необходимо учесть изложенное выше и разрешить административное дело в соответствии с требованиями закона и установленными по делу обстоятельствами.

На основании изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 327, 329, 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определила:

решение Буденновского городского суда Ставропольского края от 7 июня 2023 года, апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Ставропольского краевого суда от 18 октября 2023 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 31 января 2024 года отменить, направить административное дело на новое апелляционное рассмотрение в судебную коллегия по административным делам Ставропольского краевого суда.

Председательствующий

Судьи