



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 66-КАД24-10-К8

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

25 декабря 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 города Иркутска на решение Кировского районного суда города Иркутска от 4 декабря 2023 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Иркутского областного суда от 6 марта 2024 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 29 мая 2024 года по административному делу № 2а-3626/2023 по административному исковому заявлению администрации города Иркутска (далее – администрация) к Главному управлению Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по Иркутской области (далее – министерство), главному государственному инспектору города Иркутска по пожарному надзору, государственному инспектору города Иркутска по пожарному надзору о признании незаконным предписания от 21 апреля 2023 года.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Хаменкова В.Б., объяснения представителя администрации города Иркутска Новолодской Е.А., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

на основании распоряжения главного государственного инспектора города Иркутска по пожарному надзору от 22 марта 2023 года в отношении администрации города Иркутска (далее – администрация) проведена внеплановая выездная проверка соблюдения требований пожарной безопасности.

По результатам проверки составлен акт о невыполнении пунктов 1, 5 и 6 ранее выданного предписания от 26 мая 2022 года № 102/1/1, а также о выявлении иных нарушений требований пожарной безопасности, изложенных в пунктах 1 – 6 акта. Администрации выдано предписание от 21 апреля 2023 года № 70/1/1 об устранении в срок до 1 апреля 2024 года выявленных нарушений (далее – предписание).

Администрация обратилась в суд с административным иском о признании предписания незаконным, полагая, что его содержание не соответствует положениям нормативных правовых актов, а установленный для устранения нарушений срок является неразумным.

В частности, согласно пункту 3 предписания отсутствуют защитные минерализованные полосы шириной не менее 1,4 м, предупреждающие распространение огня, по периметру перечисленных объектов защиты, расположенных на территории города Иркутска и непосредственно прилегающих к лесному массиву, лесным насаждениям. Оспаривая названный пункт, администрация указала, что земельные участки с расположенными объектами недвижимости по адресам: мкр. Зеленый, вдоль гаражных кооперативов № 265, «Тополек-2», ул. Мамина-Сибиряка, 1, 7а, ул. Сосновая 2, 5, ул. Омская, 19, 20, ул. Смоленская, 2/1, не имеют смежных границ с городскими лесами города Иркутска и относятся к землям, государственная собственность на которые не разграничена. В связи с этим осуществление мер пожарной безопасности на названных земельных участках относится к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В ходе рассмотрения дела в суде первой инстанции административным истцом уточнены основания заявленных требований и отмечено, что контрольное (надзорное) мероприятие проведено с нарушением положений Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»), Правил формирования и ведения единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2021 года № 604, поскольку в едином реестре контрольных (надзорных) мероприятий неправильно приведены сведения о номере проверки, что не позволило администрации в досудебном порядке обжаловать предписание и свидетельствует о нарушении процедуры его принятия.

Решением Кировского районного суда города Иркутска от 4 декабря 2023 года администрации отказано в удовлетворении требований.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Иркутского областного суда от 6 марта 2024 года и кассационным определением судебной коллегии по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 29 мая 2024 года решение оставлено без изменения.

В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, администрация просит отменить судебные акты и принять новое решение.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации административное дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации и определением от 11 ноября 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 административное дело, обсудив доводы кассационной жалобы и объяснения представителя администрации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к выводу о необходимости удовлетворения жалобы по следующим основаниям.

Согласно части 1 статьи 1 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в порядке, предусмотренном данным кодексом, рассматриваются административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также другие административные дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений и связанные с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий.

При рассмотрении административного дела об оспаривании решения органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, суд выясняет наряду с другими вопросами, указанными в части 9 статьи 226 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, соответствует ли его содержание нормативным правовым актам, регулирующим спорные отношения. Установив, что оспариваемое решение соответствует нормативным правовым

актам и отсутствует нарушение прав, свобод и законных интересов административного истца, суд отказывает в удовлетворении административного иска (статья 227 названного кодекса).

Разрешая спор и отказывая в удовлетворении требований администрации, суд не исследовал содержание оспариваемого акта и принял во внимание только вынесение предписания уполномоченным органом с соблюдением установленной законом процедуры согласно требованиям Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», регулирующего спорные отношения. При этом суд счел, что, изменив основания административного иска, заявитель не оспаривает наличие указанных в предписании нарушений действующего законодательства.

Признавая решение правильным, суды апелляционной и кассационной инстанций не приняли во внимание доводы соответствующих жалоб администрации о том, что судом не дана оценка законности пункта 3 предписания, включающего объекты защиты, расположенные на земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, указав, что администрация воспользовалась правом на изменение основания административного иска.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации полагает правильным вывод судов о том, что возникшие между сторонами отношения не регулирует Закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», поскольку его положения применяются к осуществлению контроля за деятельностью органов местного самоуправления, за исключением деятельности, осуществляемой ими при решении вопросов местного значения, осуществления полномочий по решению указанных вопросов, иных полномочий и реализации прав, закрепленных за ними в соответствии с законодательством, если осуществление указанного контроля предусмотрено федеральными законами (часть 2 статьи 2 данного закона).

В части 1 статьи 1 Устава города Иркутска, принятого решением городской Думы города Иркутска от 20 мая 2004 года, закреплено, что муниципальное образование город Иркутск наделено статусом городского округа.

В силу положений пункта 10 части 1 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения городского округа относится обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах городского округа.

Вместе с тем Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации сочла, что выводы судов о законности предписания, в том числе его пункта 3, основаны на

неправильном применении норм процессуального права и являются преждевременными.

В соответствии с частью 8 статьи 226 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации при проверке законности оспариваемого решения органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении, и выясняет обстоятельства, указанные в частях 9 и 10 данной статьи, в полном объеме, в том числе – соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих основания для принятия оспариваемого решения, если такие основания предусмотрены нормативными правовыми актами, а также соответствует ли содержание оспариваемого решения нормативным правовым актам, регулирующим спорные отношения (подпункт «в» пункта 3 и пункт 4 части 9 указанной статьи данного кодекса).

Обязанность доказывания названных обстоятельств возлагается на орган, организацию, лицо, наделенные государственными или иными публичными полномочиями и принявшие оспариваемое решение (часть 11 статьи 226 поименованного кодекса).

Однако приведенные нормы процессуального закона не были учтены судами при рассмотрении административного дела, что повлекло не выполнение таких задач административного судопроизводства, как правильное рассмотрение и разрешение административных дел, укрепление законности и предупреждение нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений (статья 3 кодекса).

Согласно части 2 статьи 14 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд, сохраняя независимость, объективность и беспристрастность, оказывает сторонам содействие в реализации их прав, создает условия и принимает предусмотренные 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.

В силу части 3 статьи 62 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения административного дела, определяются судом в соответствии с нормами материального права, подлежащими применению к спорным публичным правоотношениям, исходя из требований и возражений лиц, участвующих в деле. При этом суд не связан основаниями и доводами заявленных требований по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия), соответственно принятых или совершенных органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами и организациями, наделенными

отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностными лицами.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в пункте 24 постановления от 27 сентября 2016 года № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» разъяснил, что доказывание по административным делам осуществляется на основе принципа состязательности и равноправия сторон при активной роли суда. Указанный принцип выражается в принятии предусмотренных названным кодексом мер для всестороннего и полного установления всех фактических обстоятельств по административному делу, для выявления и истребования по собственной инициативе доказательств в целях правильного разрешения дела.

Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации установлены требования к принимаемому судебному решению, которое должно быть законным и обоснованным (часть 1 статьи 176).

Согласно пункту 2 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2003 года № 23 «О судебном решении» 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 приведенным законоположениям и позиции Верховного Суда Российской Федерации не соответствуют.

С учетом характера допущенных судами существенных нарушений норм процессуального права принятые ими судебные акты подлежат отмене с направлением дела на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

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

определила:

решение Кировского районного суда города Иркутска от 4 декабря 2023 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Иркутского областного суда от 6 марта 2024 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 29 мая 2024 года отменить.

Административное дело направить на новое рассмотрение в Кировский районный суд города Иркутска.

Председательствующий

Судьи