



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 11-КАД22-27-К6

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

5 апреля 2023 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Хаменкова В.Б.,
судей Зинченко И.Н. и Кузьмичева С.И.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Токранова Александра Александровича на апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Республики Татарстан от 12 мая 2022 года и определение судебной коллегии по гражданским делам Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 8 августа 2022 года по делу № 2-176/2022 по исковому заявлению Токранова А.А. к Исполнительному комитету Никольского сельского поселения Лаишевского муниципального района Республики Татарстан (далее также – Исполнительный комитет) о возложении обязанности включить автомобильную дорогу в реестр муниципального имущества и в реестр автомобильных дорог общего пользования местного значения Лаишевского муниципального района, об устранении препятствий для проезда транспорта по автомобильной дороге общего пользования, о взыскании с ответчика в пользу истца за неисполнение решения суда денежной суммы в размере 1000 руб. за каждый день просрочки, начиная со дня вступления решения суда в силу до фактического исполнения обязательств.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., объяснения представителей Токранова А.А. – Мустафина Ф.М. и Науметовой Л.Ш., возражения на кассационную жалобу представителя Исполнительного комитета Карпова Г.В., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Токранов А.А. обратился в суд с указанным выше административным иском заявлением.

Решением Лаишевского районного суда Республики Татарстан от 8 февраля 2022 года иск Токранова А.А. удовлетворен.

Апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Республики Татарстан от 12 мая 2022 года, оставленным без изменения определением судебной коллегии по гражданским делам Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 8 августа 2022 года, решение суда отменено, в удовлетворении заявленных требований отказано.

В кассационной жалобе, поступившей в Верховный Суд Российской Федерации, Токранов А.А. просит судебные акты судов апелляционной и кассационной инстанций отменить, оставить в силе решение суда.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 21 ноября 2022 года административное дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 28 февраля 2023 года кассационная жалоба Токранова А.А. с административным 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 являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли 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).

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает, что судами при рассмотрении данного дела допущены такого рода нарушения.

Разрешая дело в порядке гражданского судопроизводства, суд первой инстанции пришел к выводу об удовлетворении заявленных требований исключительно по мотиву того, что административный ответчик не принял мер по обращениям истца, поданным в целях урегулирования спора в досудебном порядке.

Суд апелляционной инстанции, с которым согласился суд кассационный инстанции, отменив решение суда, рассмотрел заявленные требования в порядке гражданского судопроизводства и отказал в их удовлетворении, исходя из того, что истец просил включить в перечень автомобильных дорог местного значения дорогу, которая в качестве объекта недвижимости не сформирована, сведения о ней в Единый государственный реестр недвижимости не внесены.

Вместе с тем выводы судов апелляционной и кассационной инстанций, изложенные в обжалуемых судебных актах, не соответствуют обстоятельствам дела и основаны на неправильном применении норм материального и процессуального права.

Согласно части 1 статьи 1 КАС РФ 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 других административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий.

По правилам главы 22 КАС РФ при рассмотрении административного дела об оспаривании бездействия органа местного самоуправления суд проверяет законность бездействия в отношении лица, которое является административным истцом. При этом суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении, и в полном объеме выясняет обстоятельства дела, проверяет нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца, а также соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих в том числе основания совершения оспариваемого действия (бездействия) (часть 8, пункт 1 и подпункт «в» пункта 3 части 9 статьи 226).

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в пункте 17 постановления 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» разъяснил, что при осуществлении проверки решений, действий (бездействия) судам необходимо исходить из того, что при реализации государственных или иных публичных полномочий наделенные ими органы и лица связаны законом. При этом следует иметь в виду, что законность оспариваемых решений, действий (бездействия) нельзя рассматривать лишь как формальное соответствие требованиям правовых норм. В связи с этим необходимо проверять, исполнена ли органом, наделенным публичными полномочиями, при допущенном оспариваемом бездействии обязанность по полной и всесторонней оценке фактических обстоятельств.

Как следует из материалов дела, в селе Сапуголи Никольского сельского поселения Лаишевского муниципального района Республики Татарстан имеется дорога с твердым покрытием, площадью 2398 кв. м, примыкающая к перекрестку улицы Черлаки и улицы Цветочная.

Обращаясь в суд с иском, Токранов А.А., проживающий в селе Сапуголи, ссылался на допущенное Исполнительным комитетом бездействие, выразившееся в неисполнении обязанности по содержанию данной дороги, которая является единственным способом проезда граждан к жилым домам, и о нарушении права истца на безопасность дорожного движения. В связи с этим просил возложить на административного ответчика обязанность включить

дорогу в реестр муниципального имущества и в реестр автомобильных дорог общего пользования местного значения, устранить препятствия для проезда транспорта по дороге общего пользования в виде колеиности, просадок грунта, застоя воды и содержать дорогу в пригодном для эксплуатации состоянии, обеспечивающем безопасность дорожного движения.

Учитывая изложенное, дело по иску гражданина об оспаривании бездействия органа местного самоуправления по осуществлению публичных полномочий в области дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения и обеспечению безопасности дорожного движения в силу приведенных выше норм подлежало рассмотрению в порядке административного судопроизводства.

Частью 1 статьи 178 КАС РФ установлено, что суд принимает решение по заявленным административным истцом требованиям.

Как следует из искового заявления, Токранов А.А. помимо требований о включении дороги в реестры муниципального имущества и автомобильных дорог общего пользования местного значения, просил устранить препятствия в пользовании дорогой, возложить обязанность по ее содержанию на ответчика.

Между тем указанные требования истца в нарушение процессуального закона не разрешены.

В Российской Федерации каждый гражданин имеет право на охрану жизни, здоровья, имущества, на беспрепятственный доступ к объектам транспортной, социальной и иной инфраструктуры, на безопасные условия движения по дорогам Российской Федерации. Этому праву соответствует возложенная федеральными законами Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами обязанность органа местного самоуправления обеспечить его реализацию.

Так, согласно части 1 статьи 13 Федерального закона 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» к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности относятся в том числе: осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения; ремонт, содержание автомобильных дорог местного значения.

Полномочия в области дорожной деятельности, установленные частью 1 указанной статьи, реализуются органами местного самоуправления сельских поселений в случае закрепления законом субъекта Российской Федерации за сельскими поселениями вопроса осуществления дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов сельских поселений, а в случае отсутствия такого закрепления реализуются органами местного самоуправления муниципальных районов.

Частью 9 статьи 5 названного федерального закона определено, что перечень автомобильных дорог общего пользования местного значения

сельского поселения может утверждаться органом местного самоуправления муниципального района, если законом субъекта Российской Федерации вопрос осуществления дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения не отнесен к числу полномочий, закрепленных за сельским поселением.

Законом Республики Татарстан от 28 июля 2004 года № 45-ЗРТ «О местном самоуправлении в Республике Татарстан» к вопросам местного значения сельского поселения отнесена дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения (пункт 17 части 3 статьи 15).

Согласно пункту 12 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации территориями общего пользования являются территории, которыми беспрепятственно пользуется неограниченный круг лиц (в том числе площади, улицы, проезды).

В пункте 2 статьи 1 названного кодекса территориальное планирование определено как планирование развития территорий для установления функциональных зон, определения планируемого размещения объектов, включая объекты местного значения.

Пунктом 2 части 4 статьи 36 Градостроительного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что действие градостроительного регламента не распространяется на земельные участки в границах территорий общего пользования; пунктом 12 статьи 85 Земельного кодекса Российской Федерации установлено, что земельные участки общего пользования, занятые, в частности, улицами, проездами, автомобильными дорогами и другими объектами, могут включаться в состав различных территориальных зон.

Отказывая в порядке гражданского судопроизводства в удовлетворении заявленных требований, суд апелляционной инстанции исходил из того, что спорная дорога в качестве объекта недвижимости не сформирована, сведения о ней в Единый государственный реестр недвижимости не внесены.

Вместе с тем в силу части 11 статьи 226 КАС РФ обязанность доказать законность допущенного оспариваемого бездействия возлагается на орган, наделенный публичными полномочиями.

Оставляя без удовлетворения заявленные требования, суд апелляционной инстанции не выяснял причины невключения дороги в реестр муниципального имущества и в реестр автомобильных дорог общего пользования местного значения.

Судом апелляционной инстанции не принято во внимание, что право истца, как и других граждан села, на беспрепятственный доступ к объектам социальной, инженерной и иной инфраструктуры не может быть поставлено в зависимость от действий (бездействия) административного ответчика, связанных с исполнением (неисполнением) обязанности по территориальному планированию, формированию и включению спорной дороги в перечень автомобильных дорог общего пользования местного значения.

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.

Поскольку суд апелляционной инстанции указанные обстоятельства не установил, то апелляционное определение и кассационное определение, которым оно оставлено без изменения, приведенным требованиям не соответствуют.

При таких обстоятельствах указанные выше выводы судов апелляционной и кассационной инстанций нельзя признать правильными, а судебные акты законными. В связи с этим они подлежат отмене с направлением дела в суд апелляционной инстанции на новое рассмотрение в порядке административного судопроизводства.

Руководствуясь статьями 328, 329, 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации,

определила:

апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Республики Татарстан от 12 мая 2022 года и определение судебной коллегии по гражданским делам Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 8 августа 2022 года отменить, направить дело на новое рассмотрение в суд апелляционной инстанции в порядке административного судопроизводства.

Председательствующий

Судьи