ВАШ КОНСУЛЬТАНТ
420021, г. Казань,
ул. Татарстан, д. 22/41, 8 этаж
Телефон: 8(800)700-52-23, 8(843)515-20-20
Email: cons@vkons.ru Сайт: www.vkons.ru

Как оспаривать действия и решения госорганов? Пленум ВС РФ выпустил новое Постановление

Оспаривание решений и действий уполномоченных госорганов и должностных лиц урегулировано главой 24 АПК РФ и главой 22 КАС РФ. Какие именно споры попадают под действие этих норм? Можно ли включить в одно заявление гражданско-правовые требования и требование признать решение госоргана незаконным? Эти и другие вопросы разъяснил Пленум ВС РФ в Постановлении от 28.06.2022 №21.

В соответствии с ч. 2 ст. 46 Конституции Российской Федерации решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд. При этом процедура оспаривания часто сопряжена с процессуальными сложностями, устранить которые призвано Постановление Пленума ВС РФ от 28.06.2022 №21. Мы сделали подборку самых важных позиций из этого Постановления.

Содержание материала:

1. Госорган вынес незаконное решение – какие процессуальные правила следует применять?
2. Можно ли в административный иск включить гражданско-правовые требования, например, о возмещении вреда?
3. Что понимают под бездействием госоргана или должностного лица?
4. Какие споры не подпадают под регулирование главы 22 КАС РФ и главы 24 АПК РФ?
5. Некоторые процессуальные вопросы оспаривания действий и решений госорганов

Госорган вынес незаконное решение – какие процессуальные правила следует применять?

Требования о выплате компенсации за незаконные решения, действия (бездействие) госорганов рассматриваются в порядке административного судопроизводства. Требования о возмещении вреда, причиненного незаконными решениями госорганов рассматриваются в порядке гражданского или арбитражного судопроизводства (п. 2).

По правилам статьи 22 КАС РФ и главы 24 АПК РФ, то есть в порядке административного судопроизводства, суды прежде всего рассматривают споры о том, насколько законными были действия или решения органов или лиц, наделенных публичными полномочиями. В отдельных случаях в порядке административного судопроизводства суды могут принимать решения, влекущие имущественные последствия для административных истцов – граждан и юридических лиц, - если это позволит восстановить их нарушенные права. Например:

1. о возврате излишне уплаченных налоговых, таможенных платежей, страховых взносов, исполнительского сбора;
2. о выплате компенсации за незаконные решения, действия (бездействие) органов и лиц, наделенных публичными полномочиями;

Требования, не вытекающие из публичных отношений, например, о возмещении вреда, причиненного незаконными решениями госорганов, рассматриваются в порядке гражданского или арбитражного судопроизводства.

Обратите внимание!

Суды проверяют решения органов, которые ведут реестры гражданских прав, в частности, ЕГРН, ЕГРЮЛ и ЕГРИП, по правилам административного судопроизводства, то есть в соответствии с главой 22 КАС РФ и главой 24 АПК РФ (п. 23).

Например, если в реестр внесены ошибочные сведения о праве на недвижимое имущество или его обременениях, сведения об участниках юрлица, не соответствующие представленным на регистрацию документам, либо отказано во внесении сведений, несмотря на представление заявителем всех необходимых документов. Или если в ЕГРЮЛ

внесли запись о ликвидации юрлица как недействующего, несмотря на возражения кредитора.

То есть в рамках административного судопроизводства суд проверяет действия и решения регистрирующих и иных органов и должностных лиц на предмет соблюдения правил реализации предоставленных им полномочий.

В то же время оспорить зарегистрированные права на недвижимое имущество, права граждан и организаций, связанных с участием в юрлице, запись о которых внесена в реестр, можно только в рамках гражданского или арбитражного судопроизводства путем предъявления искового заявления – о признании права собственности или об истребовании имущества из чужого незаконного владения, о признании недействительным решения собрания участников юрлица и др.

Можно ли в административный иск включить гражданско-правовые требования, например, о возмещении вреда?

Суд может рассмотреть гражданско-правовые требования, изложенные в административном исковом заявлении, при условии, что:

1. это заявление соответствует одновременно требованиям законодательства об административном и о гражданском судопроизводстве и к нему приложены все необходимые документы;

2. нет оснований для отказа в принятии или возвращения заявления в соответствующей части, например, из-за неподсудности требований, подлежащих рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства (п. 28).

Если административное исковое заявление содержит гражданско-правовые требования, но при этом не соответствует требованиям законодательства о гражданском судопроизводстве, то суд примет к производству административное исковое заявление в части требований, рассматриваемых в порядке административного судопроизводства, и оставит иск без движения в части требований, подлежащих рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства.

Однако это не касается ситуации, когда требования связаны между собой и разделить их невозможно. В таком случае заявление рассматривается целиком в порядке гражданского судопроизводства.

Что понимают под бездействием госоргана или должностного лица?

К бездействию относится неисполнение должностным лицом органа государственной власти, местного самоуправления обязанности, возложенной на него нормативными правовыми и иными актами, определяющими его полномочия (должностными инструкциями, положениями, регламентами, приказами) (Обзор правоприменительной практики за II квартал 2015 года по спорам о признании недействительными нормативных правовых актов, ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) Минфина России (на основании вступивших в законную силу судебных актов)). Таким образом, бездействие – это уклонение органа или лица, наделенного публичными полномочиями, от возложенных на него обязанностей (п. 5).

Обязанности органа или лица, наделенного публичными полномочиями, могут быть закреплены в нормативных правовых и иных актах – в должностной инструкции, положении, регламенте, приказе.

В частности, бездействием является:

1. нерассмотрение обращения заявителя;

2. несообщение о принятом решении;

3. уклонение от принятия решения при наступлении событий, являющихся основанием для предоставления государственных или муниципальных услуг в упреждающем режиме.

Какие споры не подпадают под регулирование главы 22 КАС РФ и главы 24 АПК РФ?

По правилам главы 22 КАС РФ и главы 24 АПК РФ нельзя оспорить:

1. акты налоговых и таможенных проверок;

2. акты контрольного (надзорного) мероприятия, составленные в соответствии со ст. 87 Федерального закона от 31.07.2020 года №248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ».

Но можно оспорить решение, основанное на таком акте проверки (п. 6).

По общему правилу, акты проверки только фиксируют выявленные нарушения. Но если в нарушение закона в них содержатся требования, то их можно оспорить.

По этой же причине нельзя оспорить документы, подтверждающие определенные обстоятельства – правовой статус лица или правовой режим имущества, - а также удостоверения, свидетельства, справки, протоколы публичных слушаний. Но можно оспорить решения:

1. основанные на сведениях из таких документов;

2. на основании которых выданы такие документы.

Иными словами, оспорить можно любой документ, порождающий правовые последствия для граждан или юрлиц. Его наименование значения не имеет, а о том, что решение порождает правовые последствия, свидетельствует, в частности, то, что документ:

- запрещает определенное поведение;
- устанавливает определенный порядок действий;
- предоставляет определенное право или отказывает в его предоставлении;
- предполагает возможность привлечь к ответственности в случае неисполнения содержащихся в документе требований.

Обратите внимание!

По правилам главы 22 КАС РФ и главы 24 АПК РФ не рассматриваются, в частности, дела об оспаривании:

1. решений по делам об административных правонарушениях, то есть для которых порядок обжалования установлен КоАП РФ и главой 25 АПК РФ;

2. решений, которые представляют собой доказательства по делу об административном

правонарушении. То есть это решения, которые только устанавливают определенные факты, и в дальнейшем эти факты ложатся в основу решения по делу об административном правонарушении. Такие решения нужно оспаривать в рамках обжалования состоявшихся постановлений по делам об административном правонарушении (п. 8).

При этом можно оспорить в порядке, предусмотренном главой 22 КАС РФ и главой 24 АПК РФ:

1. действия (бездействие), связанные с применением мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, которые не могут оказать влияние на вывод о виновности лица, в отношении которого решается вопрос о привлечении к административной ответственности, но повлекшие нарушение прав граждан и юрлиц;

2. действия и решения органов власти должностных лиц, принятые после вынесения постановления по делу об административном правонарушении и связанные с ним, для которых КоАП РФ и глава 25 АПК РФ не устанавливают порядок обжалования. Например, отказ возвратить водительское удостоверение по истечении срока лишения специального права.

Некоторые процессуальные вопросы оспаривания действий и решений госорганов

Что будет, если окажется, что оспариваемый акт – нормативный?

Если акт, оспариваемый в порядке главы 22 КАС РФ или главы 24 АПК РФ, содержит нормы, обязательные для неопределенного круга лиц, суд вернет административное исковое заявление (п. 10).

Если дело остается подсудным тому же суду, административный иск оставят без движения, пока административный истец не внесет в него исправления.

Какие полномочия по рассмотрению спора есть у суда?

Суд не связан правовой квалификацией спорных отношений. Он может признать оспоренное решение законным или незаконным, сославшись на нормы права, не указанные в этом решении. Суд также не связан основаниями и доводами заявленных требований (п. 15).

Независимо от доводов административного иска суд выясняет:

1. нарушены ли права административного истца или лиц, в защиту прав которых подано заявление;
2. соблюдены ли сроки обращения в суд;
3. соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих полномочия органа или должностного лица на принятие оспариваемого решения;
4. соблюдены ли требования к порядку принятия оспариваемого решения;
5. основания для принятия оспариваемого решения;
6. соответствует ли содержание оспариваемого решения нормативным правовым актам, регулирующим спорные отношения.

Что будет, если пропущен срок на подачу административного иска?

Срок для обращения в суд по делам, рассматриваемым по правилам главы 22 КАС РФ и главы 24 АПК РФ, исчисляется со дня, следующего за днем, когда лица стало известно о нарушении его прав (п. 16).

Если срок пропущен, суд все равно принимает административный иск к производству и в

предварительном заседании выясняет причины пропуска. Ходатайство о восстановлении срока заявлять необязательно.

Можно ли оспорить решение, если госорган был вправе действовать по своему усмотрению?

Если госорган или должностное лицо уполномочены действовать по своему усмотрению, они все равно должны действовать в соответствии с предусмотренными законом целями и с учетом требований соразмерности (п. 18).

Например, суд может признать незаконным решение о переносе наземного пешеходного перехода, если органы, которые его приняли, не учли все обстоятельства, влияющие на обеспечение безопасности дорожного движения, либо, наоборот, учли обстоятельства, не оказывающие влияния на обеспечение безопасности.

Нужно ли предварительно оспаривать нормативный акт, на котором основано оспариваемое решение госоргана?

Суд не применяет нормативный правовой акт, противоречащий закону или нормативному акту, имеющему большую юридическую силу, независимо от того, оспаривался ли этот акт в другом деле (п. 21).

В этом случае суд руководствуется нормативным актом, имеющим большую юридическую силу.

Дополнительные полезные материалы из СПС «КонсультантПлюс»:

- *Вопрос: Каков общий порядок обжалования решений, действий (бездействия) должностных лиц органов государственной (муниципальной) власти? (Консультация эксперта, 2022) {КонсультантПлюс}*
- *<Письмо> Минэкономразвития России от 08.06.2021 N 17863-АХ/Д32и "Об информационно-разъяснительной кампании о процедуре досудебного обжалования решений органов контроля (надзора)" {КонсультантПлюс}*
- *Статья: Ответственность за действия (бездействие) должностных лиц (Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2022) {КонсультантПлюс}*