VAS-RF_#11_2008-4ch:VAS-RF_#11_2008.qxd 20.10.2008 19:01 Page 263

ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Арбитражный суд Липецкой области
Решение
Дело № А 36-1051/2008
г. Липецк, 18 июня 2008 г.

Резолютивная часть решения оглашена 16 июня 2008 г. Полный текст решения изготовлен 18 июня 2008 г.

Арбитражный суд в составе: председательствующего Тонких Л.С., судей Бессоновой Е.В., Ролдугиной Г.Д., при ведении протокола судебного заседания помощником судьи Хорошиловым А.А., рассмотрев в судебном заседании дело по заявлению заместителя прокурора Липецкой области к администрации г. Ельца Липецкой области о признании недействующими пункта 2 постановления главы администрации г. Ельца от 26.12.2006 № 133 «Об изменении нормативов потребления жилищно-коммунальных услуг» и приложения № 2 к данному постановлению,

при участии в судебном заседании:

от заявителя — Ларичева Л.В., прокурор отдела по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе, удостоверение № 109262;

от органа, принявшего оспариваемый нормативный акт, — Чурляев В.В., главный специалист правового комитета, доверенность от 29.12.2007 № 1458/01-15,

УСТАНОВИЛ:

заместитель прокурора Липецкой области Торговченков В.И. (далее — заявитель) обратился в Арбитражный суд Липецкой области с заявлением о признании недействующим пункта 2 постановления главы администрации г. Ельца от 26.12.2006 № 133 «Об изменении нормативов потребления жилищно-коммунальных услуг» и приложения № 2 к данному постановлению (далее — постановление).

По утверждению заявителя, названные нормы постановления, устанавливая нормативы вывоза твердых бытовых отходов, фактически определяют нормативы образования отходов. В связи с этим прокуратура области считает, что указанные нормы постановления противоречат пунктам 3 и 4 статьи 18 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», статье 5 Федерального закона «Об охране окружающей среды», так как приняты с нарушением компетенции органа местного самоуправления.

Представитель администрации г. Ельца (далее — администрация) возразил против требований заявителя, указав, что оспариваемое Положение

Loaded: 01-06-2024 PMt 21:46:07

VAS-RF_#11_2008-4ch:VAS-RF_#11_2008.qxd 20.10.2008 19:01 Page 264

принято главой администрации в установленном порядке и в пределах своих полномочий на осуществление организации сбора и вывоза бытовых отходов и мусора. Также указывает, что оспариваемое постановление не нарушает прав и законных интересов хозяйствующих субъектов.

Судом установлено следующее. По своему содержанию в силу положений части 1 статьи 2 и пункта 3 части 1 статьи 43 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статьи 37 Устава городского округа Город Елец Липецкой области (далее — Устав) оспариваемое постановление, принятое главой администрации г. Ельца, является муниципальным правовым актом — нормативным правовым актом главы местной администрации.

В соответствии с частью 1 статьи 29 АПК РФ арбитражные суды рассматривают в порядке административного судопроизводства дела об оспаривании нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда.

Как следует из пункта 3 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 09.12.2002 № 11 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации», дела об оспаривании нормативных правовых актов подлежат рассмотрению в арбитражном суде только в тех случаях, когда арбитражный суд прямо назван в федеральном законе в качестве суда, компетентного рассматривать эти дела.

Согласно статье 78 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» решения должностных лиц местного самоуправления могут быть обжалованы в суд или арбитражный суд в установленном законом порядке.

Таким образом, законодатель предусмотрел альтернативные органы, рассматривающие споры об обжаловании правовых актов, принятых органами местного самоуправления: суд общей юрисдикции и арбитражный суд.

Из части 2 статьи 192 АПК РФ следует, что прокурор вправе обратиться в арбитражный суд в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, с заявлениями о признании нормативных правовых актов недействующими, если полагает, что такой оспариваемый акт или отдельные его положения не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, и нарушают права и законные интересы граждан, организаций, иных лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. В остальных случаях такие заявления относятся к компетенции суда общей юрисдикции (статья 245 ГПК РФ).

Учитывая названные нормы в их совокупности, суд приходит к выводу о том, что для рассмотрения арбитражным судом заявления прокурора об

Loaded: 01-06-2024 PMt 21:46:07

VAS-RF_#11_2008-4ch:VAS-RF_#11_2008.qxd 20.10.2008 19:01 Page 265

оспаривании нормативного правового акта необходимы следующие условия: 1) арбитражный суд должен быть прямо указан в федеральном законе в качестве органа, компетентного рассматривать такой спор; 2) оспариваемый акт должен нарушать права и законные интересы в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности.

Как видно из содержания пункта 2 постановления от 26.12.2006 № 133 и приложения № 2 к этому постановлению, глава администрации г. Ельца утвердил нормативы вывоза твердых бытовых отходов для предприятий, объектов общественного назначения, торговых и культурно-бытовых учреждений.

Таким образом, данное постановление регулирует правоотношения, возникающие в сфере вывоза бытовых отходов, оспариваемый пункт касается предприятий, учреждений, организаций, индивидуальных предпринимателей. Вывоз бытовых отходов осуществляется на основании гражданско-правовых договоров, возмездно. Согласно статье 1 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» обращение с отходами представляет собой деятельность, в процессе которой образуются отходы. Следовательно, данная сфера деятельности может быть отнесена к иной экономической деятельности, осуществляемой любым юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем независимо от того, является ли это юридическое лицо коммерческой или некоммерческой организацией. В связи с этим суд приходит к выводу о том, что пункт 2 постановления от 26.12.2006 № 133 и приложение № 2 к нему устанавливают нормы, обязательные для неопределенного круга лиц в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности.

С учетом изложенного рассмотрение данного спора в арбитражном суде отвечает всем требованиям, установленным действующим процессуальным законодательством. Данный спор подведомствен арбитражному суду.

Выслушав представителей лиц, участвующих в деле, по существу спора, изучив материалы дела, суд установил следующее.

Главой администрации городского округа Город Елец 26.12.2006 принято постановление № 133 «Об изменении нормативов потребления жилищно-коммунальных услуг». Названное постановление опубликовано в газете «Красное знамя» от 11.01.2007, которая является источником официального опубликования муниципальных правовых актов (пункт 7.1 статьи 40 Устава). Согласно пункту 7 той же статьи Устава он вступил в силу с указанной даты опубликования.

Пунктом 2 постановления утверждены нормативы вывоза твердых бытовых отходов для предприятий, объектов общественного назначения, торговых и культурно-бытовых учреждений. Согласно приложению № 2 к постановлению указанные нормативы вывоза равны среднегодовой норме накопления на единицу измерения.

Loaded: 01-06-2024 PMt 21:46:07

VAS-RF_#11_2008-4ch:VAS-RF_#11_2008.qxd 20.10.2008 19:01 Page 266

В соответствии с частями 4 и 5 статьи194 АПК РФ при рассмотрении дел об оспаривании нормативных правовых актов арбитражный суд в судебном заседании осуществляет проверку оспариваемого акта или его отдельного положения, устанавливает соответствие его федеральному конституционному закону, федеральному закону и иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, а также полномочия органа, принявшего оспариваемый нормативный правовой акт. Арбитражный суд не связан доводами, содержащимися в заявлении об оспаривании нормативного правового акта, и проверяет оспариваемое положение в полном объеме. Иные нормы постановления арбитражным судом не оцениваются на соответствие их действующему законодательству во избежание выхода за пределы заявленных требований.

В соответствии со статьей 1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» местное самоуправление в Российской Федерации — форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, — самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Согласно статье 8 Конституции РФ в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности. Как следует из абзаца 2 пункта 2 статьи 1 ГК РФ гражданские права могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Равным образом федеральным законом могут быть введены ограничения перемещения товаров и услуг (абзац 2 пункта 3 той же статьи ГК РФ).

Таким образом, исходя из смысла действующего законодательства любое нормирование, регулирование предпринимательской или иной экономической деятельности предполагает собой в определенной степени ограничение и может быть предусмотрено только федеральным законом или в порядке, установленном федеральным законом.

Правовые основы обращения с отходами производства и потребления определяет Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее — ФЗ «Об отходах производства и потребления»).

Согласно пункту 3 статьи 8 названного Закона к полномочиям органов местного самоуправления городских округов, каковым является и Город

Loaded: 01-06-2024 PMt 21:46:07

VAS-RF_#11_2008-4ch:VAS-RF_#11_2008.qxd 20.10.2008 19:01 Page 267

Елец, в области обращения с отходами относится организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов. Аналогичные положения содержат и подпункт 24 пункта 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который относит организацию сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов к вопросам местного значения городского округа, а также пункт 3 статьи 7 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

В соответствии со статьей 18 ФЗ «Об отходах производства и потребления» нормирование в области обращения с отходами предполагает установление нормативов образования отходов и лимитов на их размещение. Установление иных норм и ограничений данный Федеральный закон, регулирующий отношения в сфере обращения отходов производства и потребления, не предусматривает. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» относит нормативы образования отходов и лимиты на их размещение к нормативам допустимого воздействия на окружающую среду (см. статью 22 ФЗ). Согласно статье 24 Федерального закона «Об охране окружающей среды» указанные нормативы и лимиты устанавливаются в соответствии с законодательством. Иных нормативов и лимитов в сфере обращения отходов названный Закон также не устанавливает.

При этом в соответствии со статьей 5 Федерального закона «Об охране окружающей среды» разработка и утверждение нормативов в области охраны окружающей среды относятся к полномочиям Российской Федерации. Согласно статье 5 ФЗ «Об отходах производства и потребления» установление нормативов в области обращения с отходами также относится к полномочиям Российской Федерации. Пунктом 4 статьи 18 ФЗ «Об отходах производства и потребления» установлено, что порядок разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение определяет Правительство Российской Федерации.

Правила разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение утверждены постановлением Правительства РФ от 16.06.2000 № 461 (далее — Правила). Согласно пункту 3 статьи 18 ФЗ «Об отходах производства и потребления», пункту 4 Правил индивидуальные предприниматели и юридические лица, осуществляющие деятельность в области обращения с отходами, на основании методических указаний, утверждаемых Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору, разрабатывают проекты нормативов образования отходов и лимитов на их размещение и представляют указанные проекты на утверждение в территориальные органы уполномоченного органа.

Следовательно, утверждение нормативов вывоза отходов в области обращения с отходами органами муниципального образования не предусмотрено.

Кроме того, исходя из наименования постановления от 26.12.2006 № 133 суд установил, что нормативы вывоза твердых бытовых отходов утверж-

Loaded: 01-06-2024 PMt 21:46:07

VAS-RF_#11_2008-4ch:VAS-RF_#11_2008.qxd 20.10.2008 19:01 Page 268

дены главой администрации города в рамках изменения нормативов потребления жилищно-коммунальных услуг. Между тем, как уже было отмечено, сфера обращения отходов урегулирована ФЗ «Об отходах производства и потребления», а не законодательством о жилищно-коммунальных услугах. В соответствии с Правилами установления и определения нормативов потребления коммунальных услуг, утвержденными постановлением Правительства РФ от 23.05.2006 № 306, норматив потребления коммунальных услуг — месячный (среднемесячный) объем (количество, норма) потребления коммунальных ресурсов (холодной и горячей воды, сетевого газа, электрической и тепловой энергии) потребителем в многоквартирном доме или жилом доме при отсутствии приборов учета. Таким образом, действующие нормативные правовые акты, имеющие большую юридическую силу, предусматривают установление нормативов потребления коммунальных услуг только для граждан в связи с их проживанием в жилых домах, а не осуществлением предпринимательской или иной экономической деятельности. При этом установление нормативов для вывоза отходов этим постановлением также не предусмотрено.

Таким образом, главой администрации г. Ельца в пункте 2 постановления от 26.12.2006 № 133 и приложении № 2 к нему утверждены нормативы вывоза твердых бытовых отходов, то есть нормативы, установление которых не предусмотрено федеральным законодательством.

Кроме того, как видно из приложения № 2 к постановлению, нормы вывоза твердых бытовых отходов определены из расчета единиц измерения. При этом единицы измерения установлены следующие: 1 квадратный метр торговой площади, клиентского зала — для аптек, закусочных, павильонов, рюмочных, магазинов, рынков, предприятий бытового обслуживания, банков, отделений связи и пр.; 1 сотрудник — для поликлиник, проектных и конструкторских бюро, административных и других учреждений, офисов и пр.; 1 место — для больниц, предприятий общественного питания, детских садов, яслей, клубов, концертных залов и пр.; 1 человек (учащийся, студент, пассажир) — для вузов, школ, вокзалов и пр.

Из дополнения к отзыву от 19.05.2008 следует, что администрация г. Ельца определяла нормативы вывоза твердых отходов по Справочнику «Санитарная очистка и уборка населенных мест». Согласно названному Справочнику нормы накопления — это количество отходов, образующихся на расчетную единицу (человек — для жилищного фонда, одно место в гостинице; 1 кв. м торговой площади для магазинов и складов и т.д.) в единицу времени (день, год) (см. пункт 3.1 Справочника).

В соответствии со статьей 1 ФЗ «Об отходах производства и потребления» норматив образования отходов — установленное количество отходов конкретного вида производства единицы продукции. Согласно Методическим указаниям по разработке проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, утвержденным приказом

Loaded: 01-06-2024 PMt 21:46:07

VAS-RF_#11_2008-4ch:VAS-RF_#11_2008.qxd 20.10.2008 19:01 Page 269

Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 19.10.2007 № 703 во исполнение постановления Правительства РФ от 16.06.2000 № 461 (далее — Методические указания) нормативы образования отходов могут быть разработаны и утверждены для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей как производственной, так и непроизводственной сфер (пункт 6). Пунктом 11 названных Методических указаний установлено, что за расчетную единицу продукции в зависимости от источника образования отходов могут быть приняты единица произведенной продукции, единица используемого сырья — для отходов производства, единица расстояния — для отходов обслуживания транспортных средств, человек — для отходов жилищ, место в гостинице, столовой и пр. Суд считает возможным учитывать данные Методические указания при рассмотрении данного дела, поскольку соответствие оспариваемого нормативного правового акта проверяется судом на соответствие не только действовавшим в момент принятия этого акта имеющим большую юридическую силу актам, но и на соответствие актам, действующим на момент принятия решения судом.

С учетом изложенного суд приходит к выводу, что нормативы, утвержденные главой администрации г. Ельца на основании Справочника, по своему характеру определены так же, как и нормативы образования отходов, которые могут быть утверждены только уполномоченным органом на основании ФЗ «Об отходах производства и потребления». Следовательно, указанные нормативы утверждены главой администрации г. Ельца в постановлении от 26.12.2006 № 133 с превышением полномочий, установленных статьей 5 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и статьей 18 Федерального закона «Об отходах производства и потребления».

При таких обстоятельствах довод администрации о том, что нормативы вывоза твердых бытовых отходов определены во исполнение полномочий городского округа на организацию сбора и вывоза бытовых и промышленных отходов, суд считает несостоятельным. Указанное полномочие городского округа действительно предусмотрено подпунктом 22 пункта 1 статьи 10 его Устава (и прежней, и действующей редакцией). Между тем, учитывая, что правовые основы обращения с отходами производства и потребления установлены Федеральным законом «Об отходах производства и потребления», а деятельность муниципального образования не должна выходить за пределы, установленные федеральными законами, суд считает, что реализация указанного полномочия должна соответствовать Федеральному закону «Об отходах производства и потребления». Согласно статье 13 названного Закона территории муниципальных образований подлежат регулярной очистке от отходов в соответствии с экологическими, санитарными и иными требованиями; органы местного самоуправления осуществляют организацию деятельности в области обращения с отходами, определяют порядок сбора отходов на территориях муниципальных образований, предусматривающий их разделение на виды (пищевые отходы, текстиль, бумага и другие).

Как видно из материалов дела, установленные администрацией г. Ельца нормативы вывоза отходов не зависят от количества отходов, размещае-

Loaded: 01-06-2024 PMt 21:46:07

VAS-RF_#11_2008-4ch:VAS-RF_#11_2008.qxd 20.10.2008 19:01 Page 270

мых на полигонах, от количества транспортных средств, имеющихся в наличии у специализированного муниципального предприятия «Спецавтотранс», от видов отходов и пр., то есть от тех критериев, которые определяют организацию вывоза. От указанных нормативов также не зависят и установленные администрацией тарифы на услуги по вывозу и утилизации твердых бытовых отходов. С учетом этого суд не может признать, что данные нормативы установлены в рамках осуществления полномочий по организации вывоза мусора.

Более того, представленными договорами и справкой МУП «Спецавтотранс» от 12.05.2008 № 944 подтверждается, что количество вывоза твердых бытовых отходов определяется в договорах по соглашению сторон. Согласно справке МУП «Спецавтотранс» от 11.06.2008 № 1213 предприятием в 2007 г. заключено 596 договоров на оказание услуг по вывозу твердых бытовых отходов, из них 207 (35%) — в соответствии с нормативами, утвержденными оспариваемым постановлением, 3 (0,5%) — на основании лимитов размещения отходов, утвержденных Ростехнадхзором Липецкой области, остальные (64,5%) с учетом справки от 12.05.2008 № 544 и представленных в дело договоров — исходя из фактически образующегося и вывозимого объема твердых бытовых отходов. Таким образом, установленные нормативы вывоза не применяются в большинстве договоров и не играют определяющей роли в сфере организации вывоза отходов.

Довод администрации о том, что нормативы вывоза отходов распространяются на юридических лиц и предпринимателей при отсутствии у них утвержденных лимитов образования и размещения отходов, также не может являться основанием для признания этих нормативов соответствующими законодательству. Кроме того, суд считает, что бездействие одних лиц (юридических лиц и предпринимателей) в части неутверждения в установленном порядке нормативов размещения отходов не должно порождать действия органа муниципального образования, не соответствующие федеральным законам. Указанное бездействие хозяйствующих субъектов влечет за собой административную ответственность, предусмотренную статьей 8.2 КоАП РФ. При таких обстоятельствах баланс публичных и частных интересов может быть соблюден путем контроля уполномоченных органов, но не путем дополнительного нормирования, не предусмотренного законом.

Учитывая обязательный характер постановления от 26.12.2006 № 133 как нормативного акта органа муниципального образования, суд считает, что нормативы, установленные в нем, могут ограничить права и законные интересы юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в сфере обращения отходов.

С учетом изложенного суд считает требования заместителя прокурора Липецкой области по данному делу подлежащими удовлетворению.

По итогам рассмотрения дела на основании пункта 1 статьи 110 АПК РФ расходы по уплате государственной пошлины относятся на администрацию г. Ельца.

Loaded: 01-06-2024 PMt 21:46:07

VAS-RF_#11_2008-4ch:VAS-RF_#11_2008.qxd 20.10.2008 19:01 Page 271

Руководствуясь статьями 110, 165–170, 195 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, суд

РЕШИЛ:

признать пункт 2 постановления главы администрации г. Ельца от 26.12.2006 № 133 «Об изменении нормативов потребления жилищно-коммунальных услуг» и приложение № 2 к этому постановлению не соответствующими пунктам 3, 4 статьи 18 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», статье 5 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и недействующими.

Взыскать с администрации г. Ельца в доход федерального бюджета 2000 руб. государственной пошлины. Исполнительный лист выдать после вступления решения в законную силу.

Решение суда может быть обжаловано в течение месяца в Федеральный арбитражный суд Центрального округа в г. Брянске.

Председательствующий Л.С. Тонких
Судьи Е.В.Бессонова, Г.Д. Ролдугина

Loaded: 01-06-2024 PMt 21:46:07