

Об оспаривании нормативного правового акта

СБОР И ВЫВОЗ ОТХОДОВ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ

Федеральный арбитражный суд Северо-Западного округа Постановление Дело № А52-4633/2007 г. Санкт-Петербург, 8 апреля 2008 г.

Федеральный арбитражный суд Северо-Западного округа в составе председательствующего Казанцевой Р.В., судей Афанасьева С.В. и Нефедовой О.Ю., рассмотрев в открытом судебном заседании кассационную жалобу прокурора Псковской области на решение Арбитражного суда Псковской области от 07.02.2008 по делу № А52-4633/2007 (судьи Леднева О.А., Самойлова Т.Ю., Радионова И.М.),

УСТАНОВИЛ:

прокурор Псковской области (далее — прокурор) обратился в Арбитражный суд Псковской области с заявлением о признании недействующим пункта 1.1 решения Псковской городской Думы (далее — Дума) от 20.07.2006 № 235 «О внесении изменений в постановление Псковской городской Думы от 06.07.2001 № 485 «О правилах обращения с отходами производства и потребления на территории города Пскова», ссылаясь на его несоответствие статье 18 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее — Закон об отходах производства и потребления), статье 5 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

До принятия решения по делу суду представлено уточнение заявленного требования, подписанное старшим помощником прокурора, в котором ставится вопрос о признании недействующим пункта 1.1 решения Думы от 20.07.2006 № 235 с учетом изменений, внесенных в постановление Псковской городской Думы от 06.07.2001 № 485 решением Псковской городской Думы от 25.01.2008 № 287.

В качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований, к участию в деле привлечено Управление по технологическому и экологическому надзору Ростехнадзора по Псковской области.

Решением Арбитражного суда Псковской области от 07.02.2008 в удовлетворении заявленных требований отказано.

В кассационной жалобе прокурор просит отменить решение, принятое, по его мнению, с нарушением норм материального права.

При этом податель жалобы ссылается на следующее: федеральными законами установлен единый порядок разработки и утверждения норматива отходов, судом не учтено, что принятие иного, альтернативного порядка и установление иных нормативов образования отходов, не предусмотренных действующим законода-

тельством, подрывает авторитет и силу федеральных законов и нарушает интересы государства и общества. Принятием оспариваемого акта Дума превысила свои полномочия, нарушила действующее федеральное законодательство в части организации работы с бытовыми отходами. Установление нормативов отходов накопления не предусмотрено Законом об отходах производства и потребления, в связи с чем возложение на юридических лиц и предпринимателей обязанности соблюдать эти нормы является нарушением интересов последних. Кроме того, предусмотренное Думой обязательство оплаты за услуги транспортировки и размещения отходов по нормам оспариваемого пункта при отсутствии лимитов на размещение отходов, по нормам накопления противоречит статьям 1 и 11 Закона об отходах производства и потребления, обязывающим предпринимателей и юридических лиц разрабатывать и утверждать лимиты на размещение отходов.

Думой представлен письменный отзыв, доводы которого сводятся к тому, что принятые нормы накопления бытовых отходов не подменяют собой нормативы образования отходов, утверждаемые Ростехнадзором, не нарушают права и законные интересы индивидуальных предпринимателей и юридических лиц. Последним представлена возможность выбора варианта расчета оплаты услуг по транспортировке отходов.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте слушания дела извещены, представители в судебное заседание не явились, в связи с чем жалоба рассмотрена в их отсутствие.

Федеральный арбитражный суд Северо-Западного округа проверил законность обжалуемого решения.

Как следует из материалов дела, Думой было принято постановление от 06.07.2001 № 485 (далее — постановление № 485) об утверждении Правил обращения с отходами производства и потребления на территории города Пскова (далее — Правила, в редакции постановлений от 16.05.2003 № 8, от 23.06.2005 № 429, решения Думы от 20.07.2006 № 235).

В редакции постановления от 16.05.2003 № 8 пункт 5.5.1 Правил имел следующую редакцию: «Оплата услуг по транспортировке отходов производится потребителем в соответствии с установленными нормами накопления отходов (приложение № 3) и тарифом на вывоз 1 куб. м отходов».

Пунктом 1.1 оспариваемого решения Думы утверждено приложение № 3 к Правилам в редакции согласно приложению, в котором определена среднегодовая норма образования отходов на единицу измерения, куб. м.

В ходе рассмотрения дела арбитражным судом Думой принято решение от 25.01.2008 № 287 «О внесении изменения в постановление № 485».

Кроме того, введен термин «норма накопления твердых коммунальных отходов (далее — ТКО)» — это количество твердых коммунальных отходов, образующихся в определенный период времени на расчетную единицу, установлен-

Об оспаривании нормативного правового акта

ное экспериментально-расчетным методом для территории г. Пскова, утвержденное органом местного самоуправления, единое для всех производителей отходов на территории города Пскова.

Пункт 5.5.1 изложен в следующей редакции: «Оплата услуг по транспортировке и размещению отходов производится потребителем из расчета действующего тарифа на данный вид услуг и объема, подлежащих транспортировке и размещению отходов, определенного по фактическому накоплению, нормативам образования отходов, установленным в соответствующем проекте, либо по утвержденным для г. Пскова нормам накопления ТКО при отсутствии лимитов на размещение отходов (приложение № 3)», название самого приложения № 3 изложено в новой редакции — «Среднегодовая норма накопления твердых коммунальных отходов на единицу измерения, куб. м».

Суд, проанализировав действующее законодательство в области обращения с отходами, признал, что установление органом местного самоуправления нормативов, обязательных для групп потребителей в указанной сфере, противоречит установленному Законом об отходах производства и потребления порядку, в соответствии с которым разработка юридическими лицами и предпринимателями, осуществляющими деятельность в сфере образования отходов, индивидуальных проектов образования отходов производства и потребления и утверждение этих проектов производится территориальным органом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Отказ в удовлетворении заявления прокурора обоснован, в частности, тем, что заявитель не доказал наличия публичной потребности в разрешении спора, не указал в своем заявлении, какие именно публичные интересы нарушены принятием этого акта.

Отсутствие именно такого обоснования послужило одним из мотивов для отказа в удовлетворении заявленного требования.

С учетом указанных обстоятельств кассационная инстанция не усматривает оснований для отмены обжалуемого судебного акта.

Учитывая изложенное и руководствуясь статьями 286, 287, 289 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Федеральный арбитражный суд Северо-Западного округа

ПОСТАНОВИЛ:

решение Арбитражного суда Псковской области от 07.02.2008 по делу № А52-4633/2007 оставить без изменения, а кассационную жалобу прокурора Псковской области — без удовлетворения.

*Председательствующий Р.В. Казанцева
Судьи С.В. Афанасьев, О.Ю. Нефедова*

**Федеральный арбитражный суд Северо-Западного округа
Постановление
Дело № А52-4632/2007
г. Санкт-Петербург, 15 апреля 2008 г.**

Федеральный арбитражный суд Северо-Западного округа в составе председательствующего Казанцевой Р.В., судей Афанасьева С.В., Нефедовой О.Ю., рассмотрев в открытом судебном заседании кассационную жалобу Собрания депутатов городского поселения «Остров» на решение Арбитражного суда Псковской области от 07.02.2008 по делу № А52-4632/2007 (судьи Леднева О.А., Самойлова Т.Ю., Орлов В.А.),

УСТАНОВИЛ:

прокурор Псковской области (далее — прокурор) обратился в Арбитражный суд Псковской области с заявлением о признании недействующим решения Собрания депутатов городского поселения «Остров» (далее — Собрание) от 14.05.2007 № 65 «Об утверждении временных нормативов накопления твердых бытовых отходов, образующихся у потребителей на территории муниципального образования «Остров», ссылаясь на несоответствие данного нормативного акта статье 18 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее — Закон об отходах производства и потребления), статье 5 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее — Закон об охране окружающей среды).

В качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований, к участию в деле привлечено Управление по технологическому и экологическому надзору Ростехнадзора по Псковской области (далее — Управление).

Решением Арбитражного суда Псковской области от 07.02.2008 требования прокурора удовлетворены. Суд пришел к выводу о том, что установление в решении Собрания от 14.05.2007 № 65 норм образования отходов для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих предпринимательскую деятельность, в процессе которой образуются отходы, не отнесено федеральным законодательством к компетенции органов местного самоуправления.

В кассационной жалобе Собрание просит отменить решение, принятое, по его мнению, с нарушением норм материального права.

При этом податель жалобы ссылается на следующее: оспариваемый нормативный акт принят Собранием в пределах полномочий, представленных органам местного самоуправления поселений по организации сбора и вывоза бытовых отходов и мусора. Установленные решением от 14.05.2007 № 65 нормативы накопления твердых бытовых отходов применяются для оценки объема бытовых отходов, а также в целях организации их сбора и вывоза, поддержания должного санитарного состояния на территории города и в его окрестностях, упорядочения работы по заключению договоров со специализированными организа-

Об оспаривании нормативного правового акта

циями, осуществляющими сбор и вывоз твердых бытовых отходов, кроме того, они не являются теми нормативами образования отходов и потребления, разработка и утверждение которых предусмотрены Законом об отходах производства и потребления.

На кассационную жалобу представлен отзыв, доводы которого сводятся к тому, что принятое по делу решение является законным.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте слушания дела извещены, их представители в судебное заседание не явились, в связи с чем жалоба рассмотрена в их отсутствие.

Федеральный арбитражный суд Северо-Западного округа проверил законность обжалуемого решения.

Как следует из материалов дела, Собранием депутатов городского поселения «Остров» принято решение от 14.05.2007 № 65 «Об утверждении временных нормативов накопления твердых бытовых отходов, образующихся у потребителей на территории муниципального образования «Остров» (далее — решение № 65).

В приложении к решению установлены нормативы накопления твердых бытовых отходов в виде среднегодовой нормы накопления отходов на единицу измерения (один квадратный метр для предприятий торговли, общественного питания, культуры и спорта, массового отдыха, аптек, вокзалов, одно место или посещение для медицинских учреждений, кинотеатров, бань, один человек для бытовых помещений предприятий, учреждений, организаций, учебных заведений, общежитий, пансионатов).

По утвержденным Собранием нормативам, согласно пункту 2 решения № 65, производится расчет объемов твердых бытовых отходов, образующихся в результате деятельности индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, при отсутствии разработанного в установленном порядке проекта нормативов образования отходов и лимитов на их размещение.

Из текста решения № 65 усматривается, что оно, являясь нормативным правовым актом, содержит для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей обязательные правовые нормы, регулирующие предельные размеры образования (накопления) отходов потребления.

Между тем действующим в области обращения с отходами производства и потребления законодательством предусмотрены порядок разработки юридическими лицами и предпринимателями, осуществляющими деятельность в сфере обращения с отходами, индивидуальных проектов образования отходов производства и потребления и утверждение этих проектов территориальным органом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Таким образом, суд пришел к выводу, что установление органом местного самоуправления нормативов, обязательных для групп потребителей в указанной сфере, противоречит установленному порядку и, следовательно, не соответствует статье 18 Закона об отходах производства и потребления.

Кроме того, суд, отклоняя доводы Собрания, указал на то, что утвержденные оспариваемым решением обязательные к применению нормативы накопления подпадают под понятие нормативов образования отходов, указанных в Законе об отходах производства и потребления, и фактически заменяют данные нормативы.

Исполнение органом местного самоуправления функций, связанных с нормированием деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в сфере образования отходов, вопреки доводам Собрания, не может рассматриваться как деятельность по организации сбора и вывоза бытовых отходов и мусора, поскольку в соответствии с положениями статьи 5 Закона об отходах производства и потребления и статьи 5 Закона об охране окружающей среды установление государственных стандартов, правил, нормативов в сфере обращения с отходами отнесено к полномочиям Российской Федерации.

Руководствуясь тем, что действующее законодательство не предоставляет органам местного самоуправления право устанавливать обязательные для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей нормы, регулирующие предельные размеры образования (накопления) отходов потребления, в том числе в целях их сбора и вывоза, суд обоснованно признал решение Собрания от 14.05.2007 № 65 не действующим в полном объеме.

Кассационная инстанция не усматривает оснований для отмены обжалуемого судебного акта и удовлетворения кассационной жалобы.

Учитывая изложенное и руководствуясь статьями 286, 287, 289 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Федеральный арбитражный суд Северо-Западного округа

ПОСТАНОВИЛ:

решение Арбитражного суда Псковской области от 07.02.2008 по делу № А52-4632/2007 оставить без изменения, а кассационную жалобу Собрания депутатов городского поселения «Остров» — без удовлетворения.

*Председательствующий Р.В. Казанцева
Судьи С.В. Афанасьев, О.Ю. Нефедова*

Об оспаривании нормативного правового акта

Арбитражный суд Волгоградской области
Решение
Дело № А12-2655/08-С30
г. Волгоград, 28 апреля 2008 г.

Арбитражный суд Волгоградской области в составе: председательствующего судьи Назаревской В.В., судей Карпенко И.Е., Пономарева А.В., при ведении протокола судебного заседания Назаревской В.В., рассмотрев в судебном заседании дело по заявлению первого заместителя прокурора Волгоградской области к Волгоградской городской Думе о признании недействующим нормативного правового акта, третьи лица: администрация Волгограда, Департамент по охране окружающей среды и природных ресурсов администрации Волгограда, Департамент городского хозяйства администрации Волгограда,

при участии в судебном заседании:

от прокуратуры Волгоградской области — помощник прокурора Напалкова Л.В.;

от городской Думы — представитель по доверенности Копытин Э.М.,

от третьих лиц:

от администрации Волгограда — представитель по доверенности Зацепина Л.А.;

от Департамента по охране окружающей среды и природных ресурсов — Серков Е.Г.;

от Департамента городского хозяйства — не явился, извещен надлежащим образом,

УСТАНОВИЛ:

первый заместитель прокурора Волгоградской области обратился в Арбитражный суд Волгоградской области с исковым заявлением о признании недействующими абзаца 9 пункта 3.3.2, абзаца 1 пункта 4.6, пункта 4.8 Правил обращения с отходами производства и потребления на территории г. Волгограда, принятых решением Волгоградской городской Думы от 18.07.2007 № 48/1163, как не соответствующих части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации, Федеральному закону от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», Федеральному закону от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» и статье 421 Гражданского кодекса РФ. В заседании суда помощник прокурора требования поддержал. Представитель Волгоградской городской Думы с требованиями не согласен. Представители администрации г. Волгограда, Департамента по охране окружающей среды также с требованиями не согласны, просили в иске отказать в полном объеме.

В заседании суда 17.04.2008 представителем городской Думы было заявлено ходатайство о прекращении производства по делу, обсудив которое суд не нашел оснований для его удовлетворения, поскольку действующим законодательством предоставлено органам прокуратуры право на оспаривание нормативных правовых актов.

Изучив материалы дела, выслушав доводы сторон, оценив доказательства по делу в совокупности, арбитражный суд приходит к выводу о законности заявленных требований, исходя из следующего.

Как видно из материалов дела, 18.07.2007 решением Волгоградской городской Думы № 48/1163 приняты Правила обращения с отходами производства и потребления на территории Волгограда (далее — Правила), опубликованные в газете «Волгоградская газета» от 18.08.2007 № 153.

В силу пункта «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации законодательство об охране окружающей среды находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 1 статьи 2 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» законодательство в области охраны окружающей среды основывается на Конституции Российской Федерации и состоит из федеральных законов, а также принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Согласно части 3 статьи 7 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» к вопросам местного значения городского округа относятся организация мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа и организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов.

В соответствии с частью 1 статьи 2 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» правовое регулирование в области обращения с отходами осуществляется настоящим Федеральным законом, другими законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, а также муниципальными нормативными правовыми актами.

Согласно части 3 статьи 8 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» к полномочиям органов местного самоуправления городских округов в области обращения с отходами относится организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов.

Таким образом, полномочия органов местного самоуправления городских округов по изданию нормативных правовых актов ограничиваются вопросами организации мероприятий по охране окружающей среды в границах городско-

Об оспаривании нормативного правового акта

го округа и организации сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов.

Однако отдельные положения Правил приняты Волгоградской городской Думой — представительным органом местного самоуправления городского округа с превышением компетенции и возлагают на хозяйствующих субъектов не предусмотренные федеральным законодательством обязанности в области обращения с отходами.

Так, в соответствии с абзацем 9 пункта 3.3.2 Правил функционирование системы обращения с отходами на территории г. Волгограда осуществляется с учетом требования исполнения юридическими лицами независимо от форм собственности и индивидуальными предпринимателями, в процессе деятельности которых образуются отходы, ряда положений законодательства в области обращения с отходами, в том числе заключающегося в заключении договоров со специализированными предприятиями на оказание услуг по вывозу и (или) размещению отходов не позднее, чем за месяц до начала календарного года.

Действующее природоохранное законодательство не содержит подобного требования.

Кроме того, в силу части 1 статьи 421 Гражданского кодекса РФ граждане и юридические лица свободны в заключении договора. Понуждение к заключению договора не допускается, за исключением случаев, когда обязанность заключить договор предусмотрена настоящим Кодексом, законом или добровольно принятым обязательством.

Указанное положение Правил, вводя непредусмотренное федеральным законодательством ограничение во временном периоде заключения договоров на оказание услуг по вывозу и (или) размещению отходов, нарушает права и законные интересы хозяйствующих субъектов, на свободный выбор временного периода, в течение которого они вправе заключить указанный договор.

Согласно абзацу 1 пункта 4.6 Правил в случае отсутствия разрешений на размещение отходов (лимитов), выданных в установленном порядке, юридические лица независимо от форм собственности, индивидуальные предприниматели представляют в департамент по охране окружающей среды и природных ресурсов администрации Волгограда сведения, необходимые для определения объемов накопления отходов для природопользователей, не имеющих утвержденных лимитов на размещение отходов, согласно приложению к Правилам.

Однако действующее федеральное законодательство не содержит нормативных положений, устанавливающих обязанности хозяйствующих субъектов по представлению в органы местного самоуправления указанных сведений.

Кроме того, требование Правил о представлении в департамент по охране окружающей среды и природных ресурсов администрации г. Волгограда ука-

занных сведений не соответствует сфере полномочий органов местного самоуправления городских округов, установленных статьей 7 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», частью 3 статьи 8 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления».

В соответствии с абзацем 1 пункта 4.8 Правил организациям, оказывающим услуги по вывозу, приему, размещению отходов на полигонах, запрещается заключать с юридическими лицами независимо от форм собственности и индивидуальными предпринимателями договор на оказание услуг по вывозу и приему отходов без утвержденных разрешений на размещение отходов (лимитов), а до момента их получения — без сведений об объемах накопления отходов, указанных в пункте 4.6 раздела 4 Правил.

Действующее федеральное законодательство также не содержит подобных ограничений в случае отсутствия утвержденных лимитов. Оспариваемое положение Правил ограничивает права субъектов предпринимательской деятельности на вывоз и размещение отходов.

Согласно абзацу 2 пункта 4.8 Правил организации, оказывающие услуги по вывозу, приему, размещению отходов на полигонах, при выявлении природопользователей, не имеющих обосновывающих документов для заключения договора на оказание услуг по вывозу и размещению отходов, указанных в пунктах 4.4 и 4.6 раздела 4 Правил, в недельный срок со дня выявления таких природопользователей направляют в департамент по охране окружающей среды и природных ресурсов администрации г. Волгограда сведения об указанных природопользователях для принятия мер в пределах его компетенции.

Возложение подобных обязанностей на организации, оказывающие услуги по вывозу, приему, размещению отходов, вводит для них дополнительное, не предусмотренное федеральным законодательством обязательство с конкретным сроком исполнения.

При этом пункт 2 постановления главы г. Волгограда от 18.09.2007 № 2167 департамент по охране окружающей среды и природных ресурсов администрации Волгограда определен органом, специально уполномоченным составлять протоколы по статье 23.6 Кодекса Волгоградской области об административной ответственности, то есть по фактам нарушения установленного органами местного самоуправления порядка обращения с бытовыми отходами на территории городских и сельских поселений.

В соответствии со статьей 192 АПК РФ прокурор вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании нормативного правового акта недействующим, если полагает, что такой оспариваемый акт или отдельные его положения не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и нарушают права и законные интересы граждан, организаций, иных лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязан-

Об оспаривании нормативного правового акта

ности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности или создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

Абзац 9 пункта 3.3.2, абзац 1 пункта 4.6, пункт 4.8 Правил не соответствуют части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации, Федеральному закону от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», Федеральному закону от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», статье 421 Гражданского кодекса РФ и нарушают права юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в деятельности которых образуются отходы, а также организаций, оказывающих услуги по вывозу, приему, размещению отходов на полигонах, так как незаконно возлагают для них дополнительные обязанности.

При таких обстоятельствах суд полагает, что указанный нормативный правовой акт в части не соответствует действующему федеральному законодательству и подлежит признанию недействующим.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 167—170, 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, суд

РЕШИЛ:

исковые требования первого заместителя прокурора Волгоградской области удовлетворить.

Признать недействующими абзац 9 пункта 3.3.2, абзац 1 пункта 4.6, пункт 4.8 Правил обращения с отходами производства и потребления на территории г. Волгограда, принятых решением Волгоградской городской Думы от 18.07.2007 № 48/1163, как не соответствующие части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации, Федеральному закону от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», Федеральному закону от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» и статье 421 Гражданского кодекса РФ.

Решение может быть обжаловано в месячный срок с момента принятия в Федеральный арбитражный суд Поволжского округа.

*Председательствующий В.В. Назаревская
Судьи И.Е. Карпенко, А.В. Пономарев*