

НОВОСИБИРСКИЙ ОБЛАСТНОЙ СУД

Именем Российской Федерации

РЕШЕНИЕ

от 28 августа 2018 г. по делу N 3а-91/2018

Новосибирский областной суд в составе:

председательствующего судьи Петруниной И. Н.

при секретаре К.

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению первого заместителя прокурора Новосибирской области, в интересах неопределенного круга лиц, о признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим раздела 7 «Количество образующихся отходов» Территориальной схемы обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами Новосибирской области, утвержденной постановлением Правительства Новосибирской области от 26 сентября 2016 года N 292-п,

установил:

первый заместитель прокурора Новосибирской области обратился в Новосибирский областной суд с административным исковым заявлением в порядке статьи 39 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, в интересах неопределенного круга лиц, о признании недействующим со дня принятия раздела 7 «Количество образующихся отходов» Территориальной схемы обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами Новосибирской области, утвержденной постановлением Правительства Новосибирской области от 26 сентября 2016 года N 292-п. В обоснование иска указал, что указанный раздел Территориальной схемы обращения с отходами не соответствует требованиям законодательства в сфере обращения с отходами производства и потребления, а именно частям 2, 4 статьи 24.10 Федерального закона от 24 июня 1998 года N 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», пунктам 1, 2, 7, 9, 12 Правил определения нормативов накопления твердых коммунальных отходов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2016 года N 269, поскольку порядок определения количества твердых коммунальных отходов является оценочным, необоснованным и произвольным, выполнен расчетным путем без проведения сезонных замеров, что затрагивает права неопределенного круга лиц на получение услуги по обращению с твердыми коммунальными отходами по экономически обоснованной цене.

В судебном заседании представитель административного истца поддержал заявленные требования в полном объеме.

Представители Правительства Новосибирской области и временно исполняющего обязанности Губернатора Новосибирской области искимые требования не признали, пояснив, что оспариваемые нормативные положения не противоречат федеральным законам и другим нормативным правовым

актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушают каких-либо прав и законных интересов неопределенного круга лиц.

Суд, выслушав пояснения сторон, показания свидетелей А.Л.А., М.М.А., исследовав материалы дела, приходит к следующему.

Согласно статье 13.3 Федерального закона от 24 июня 1998 года N 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» в целях организации и осуществления деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению отходов уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации утверждается территориальная схема в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами.

Аналогичная норма содержится в пункте 2 статьи 2 Закона Новосибирской области от 1 июля 2015 года N 582-ОЗ «О разграничении полномочий органов государственной власти Новосибирской области в области обращения с отходами производства и потребления».

Постановлением Правительства Новосибирской области от 26 сентября 2016 года N 292-п утверждена Территориальная схема обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами Новосибирской области (далее по тексту — Территориальная схема).

Данное постановление опубликовано в газете «Советская Сибирь» N 41 от 12 октября 2016 года и на официальном сайте Правительства Новосибирской области <http://www.nso.ru> 28 сентября 2016 года.

Постановлением Правительства Новосибирской области от 17 августа 2018 года N 350-п «Об исправлении технической ошибки» внесены изменения в постановление Правительства Новосибирской области от 26 сентября 2016 года N 292-п в графах «Муниципальные образования» и «Население, чел. на 01.01.2016» таблицы исправлены технические ошибки, указаны количественные показатели по населению муниципальных образований на 1 января 2015 года, которые и применялись в расчетах при разработке и утверждении схемы.

Данное постановление опубликовано на официальном сайте Правительства Новосибирской области <http://www.nso.ru> 21 августа 2018 года.

Таким образом, оспариваемая Территориальная схема принята уполномоченным органом — Правительством Новосибирской области, в пределах его компетенции.

Территориальная схема обращения с твердыми коммунальными отходами является одним из базовых нормативных документов, на основе которого предусматривается стратегическое планирование деятельности по обращению с отходами, образующимися в результате потребления товаров (продукции), осуществляется деятельность регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами и других операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами, устанавливаются предельные тарифы в области обращения с твердыми коммунальными отходами, разрабатываются и проводятся конкретные мероприятия по реконструкции, модернизации, строительству объектов размещения, захоронения, хранения, обезвреживания отходов и иных объектов, необходимых в области обращения с отходами, создаются места накопления твердых коммунальных отходов, разрабатываются мероприятия по предотвращению, снижению вредного воздействия отходов на здоровье человека и окружающую среду.

Социальной значимостью территориальной схемы обращения с твердыми коммунальными отходами предопределены требования к составу и содержанию этого документа при его разработке.

В соответствии с абзацем 3 пункта 3 статьи 13.3 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» территориальная схема обращения с отходами должна включать в себя, в том числе данные о количестве образующихся отходов на территории субъекта Российской Федерации с разбивкой по видам и классам опасности отходов.

Требования к составу и содержанию территориальных схем обращения с отходами утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации 16 марта 2016 года N 197 (далее — Требования).

В соответствии с пунктом 2 Требований «территориальная схема» — текстовые, табличные и графические (карты, схемы, чертежи, планы и иные материалы) описания системы организации и осуществления на территории субъекта Российской Федерации деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению образующихся на территории данного субъекта Российской Федерации и (или) поступающих из других субъектов Российской Федерации отходов.

Пунктом 6 Требований регламентировано, что сведения о количестве образующихся отходов — обязательный раздел территориальной схемы, который должен содержать данные о ежегодном образовании отходов, систематизированные по видам отходов согласно федеральному классификационному каталогу отходов и их классам опасности от I до V, а также по источникам образования отходов.

Раздел 7 «Количество образующихся отходов» оспариваемой Территориальной схемы содержит данные о количестве образующихся отходов в Новосибирской области.

Между тем, из анализа оспариваемого раздела территориальной схемы следует, что, несмотря на наличие в его составе текстовых, табличных и иных материалов, вышеуказанные Требования к составу и содержанию раздела 7 Территориальной схемы разработчиком соблюдены не в полном объеме.

Так, в таблице N 12 приведены данные о количестве образовавшихся отходов по годам, за период с 2009 по 2015 год. При этом данные с разбивкой по годам о количестве отходов по классам опасности и по источникам образования в территориальной схеме отсутствуют.

В таблицах N 13, 14 и приложениях N 2.3, 4, 5 к Территориальной схеме представлены такие данные только за 2015 год.

Из раздела 7 Территориальной схемы следует, что поскольку на момент утверждения данной схемы норматив накопления для различных категорий объектов установлен не был, то разработчиками приняты оценочные данные — общая оценочная среднегодовая норма накопления твердых коммунальных отходов по жилым зданиям и прочим объектам (источникам образования твердых коммунальных отходов) на 1 жителя в год:

— для населенных пунктов с численностью населения до 5,0 тыс. человек — $1,5 \text{ м}^3/\text{год}$;

— для населенных пунктов с численностью населения более 5,0 тыс. человек — $2,5 \text{ м}^3/\text{год}$, при определении которых использованы сведения из различных источников со сравнительным анализом информации в зависимости от численности населения в муниципальных образованиях и общего количества размещенных отходов на существующих полигонах.

При этом следует отметить, что и расчет, и метод определения вышеназванной среднегодовой нормы накопления ($1,5 \text{ м}^3/\text{год}$ и $2,5 \text{ м}^3/\text{год}$) в Территориальной схеме отсутствует, что, соответственно, приводит к невозможности его проверки.

Как следует из показаний свидетелей А.Л.А., М.М.А. — сотрудников АО «Экооператор» (разработчика Территориальной схемы) в отсутствие утвержденных нормативов, приведенное в Территориальной схеме понятие «среднегодовая норма накопления твердых коммунальных отходов» использовано в целях определения ориентировочного (оценочного) количества твердых коммунальных отходов и каких-либо правовых последствий их использование не имеет.

По результатам расчетов (таблица N 15) произведенных путем умножения численности населения на соответствующую среднегодовую норму накопления, количество твердых коммунальных отходов, образующихся в результате жизнедеятельности населения Новосибирской области, составило 6 347 467 м³/год (1 269 493,4 т/год).

Следует согласиться с доводами прокурора о том, что действующим законодательством не предусмотрен расчетный метод определения количества твердых коммунальных отходов.

Согласно частям 2, 4 статьи 24.10 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» в случаях, определенных Правительством Российской Федерации, объем и (или) масса твердых коммунальных отходов определяются исходя из нормативов накопления твердых коммунальных отходов. Нормативы накопления твердых коммунальных отходов утверждаются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации либо органом местного самоуправления поселения или городского округа (в случае наделения его соответствующими полномочиями законом субъекта Российской Федерации).

Правила определения нормативов накопления твердых коммунальных отходов утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2016 года N 269.

Во исполнение данного постановления приказом Федеральной антимонопольной службы от 21 ноября 2016 года N 1638/16 утверждены Методические указания по расчету регулируемых тарифов в области обращения с твердыми коммунальными отходами.

Действительно, нормативы накопления твердых коммунальных отходов на территории Новосибирской области утверждены приказом департамента по тарифам Новосибирской области от 20 октября 2017 года N 342-ЖКХ, то есть после утверждения Территориальной схемы.

Проведенные департаментом по тарифам Новосибирской области сезонные замеры и расчеты показали, что фактический объем твердых коммунальных отходов на территории Новосибирской области для населения составляет 6 615 300 м³/год, а с учетом прочих потребителей 9 061 300 м³/год.

Вместе с тем, отсутствие на момент утверждения Территориальной схемы Методических указаний не свидетельствует о правильности расчета административным ответчиком количества твердых коммунальных отходов, поскольку в расчете использованы произвольные величины.

Методические указания были приняты во исполнение Постановления Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2016 года N 269 «Об определении нормативов накопления твердых коммунальных отходов», содержащего обязательные требования, предусмотренные его пунктами 7 и 11, согласно которым в целях определения нормативов производятся замеры отходов, замеры по объекту каждой категории осуществляются каждый сезон в течение 7 дней подряд независимо от периодичности вывоза отходов.

Однако при разработке оспариваемой Территориальной схемы замеры для определения норм накопления и морфологического состава твердых коммунальных отходов не проводились, что свидетельствует о несоблюдении вышеприведенных требований действующего законодательства.

Исходя из того, что, в силу пункта 5 Основ ценообразования в области обращения с твердыми коммунальными отходами, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 мая 2016 года N 484, тарифы устанавливаются в отношении каждой организации, осуществляющей регулируемые виды деятельности в области обращения с твердыми коммунальными отходами, и в отношении каждого осуществляемого регулируемого вида деятельности в области обращения с твердыми коммунальными отходами с учетом территориальной схемы обращения с отходами, в том числе твердыми коммунальными отходами.

Согласно пункту 18 названных Основ ценообразования, тарифы устанавливаются на основании необходимой валовой выручки, определенной для соответствующего регулируемого вида деятельности, и расчетного объема и (или) массы твердых коммунальных отходов. Расчетный объем и (или) масса твердых коммунальных отходов определяются в соответствии с методическими указаниями на основании данных о фактическом объеме и (или) массе твердых коммунальных отходов за последний отчетный год и данных о динамике образования твердых коммунальных отходов за последние 3 года при наличии соответствующих подтверждающих документов, а в случае отсутствия подтверждающих документов — исходя из данных территориальной схемы или, при ее отсутствии, исходя из нормативов накопления твердых коммунальных отходов.

Таким образом, сведения Территориальной схемы относительно количества твердых коммунальных отходов могут быть использованы при установлении тарифов и повлиять на их величину.

В соответствии с требованиями действующего законодательства Территориальная схема в оспариваемой части до настоящего времени не приведена.

При таких обстоятельствах раздел 7 «Количество образующихся отходов» (включая подраздел 7.1 «Морфологический состав твердых коммунальных отходов») Территориальной схемы не может быть признан соответствующим действующему законодательству, имеющему большую юридическую силу.

С учетом совокупности выявленных противоречий раздела 7 Территориальной схемы обращения с отходами положениям вышеуказанных нормативных правовых актов, имеющих большую юридическую силу, суд считает административное исковое заявление первого заместителя прокурора Новосибирской области подлежащим удовлетворению.

В силу пункта 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд удовлетворяет заявленные требования полностью или в части, если оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части признается не соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определенной судом даты.

Учитывая, что оспариваемые положения раздела 7 Территориальной схемы до вынесения решения суда, применялись, и на их основании реализовывались права граждан и организаций, то они подлежат признанию недействующими со дня вступления решения суда в законную силу.

При таких обстоятельствах раздел 7 «Количество образующихся отходов» Территориальной схемы обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, Новосибирской области, утвержденной постановлением Правительства Новосибирской области от 26 сентября 2016 года N 292-п, подлежит признанию противоречащим федеральному законодательству с момента вступления решения суда в законную силу.

В соответствии с частью 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации настоящее решение или сообщение о его принятии подлежит опубликованию в течение одного месяца со дня вступления в силу решения суда в официальном печатном издании органа государственной власти, в котором было опубликовано постановление Правительства Новосибирской области от 26 сентября 2016 года N 292-п.

Руководствуясь статьями 175—180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, суд

решил:

исковые требования первого заместителя прокурора Новосибирской области, действующего в интересах неопределенного круга лиц, удовлетворить.

Признать противоречащим федеральному законодательству и не действующим раздел 7 Территориальной схемы обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, Новосибирской области, утвержденной постановлением Правительства Новосибирской области от 26 сентября 2016 года N 292-п, с момента вступления решения суда в законную силу.

Настоящее решение или сообщение о его принятии подлежит опубликованию в течение одного месяца со дня вступления в силу решения суда в официальном печатном издании органа государственной власти, в котором было опубликовано постановление Правительства Новосибирской области от 26 сентября 2016 года N 292-п.

Решение может быть обжаловано в Судебную коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца со дня принятия решения судом в окончательной форме, путем подачи апелляционной жалобы через Новосибирский областной суд.

Председательствующий по делу

И. Н. Петрунина