

66OS0000-01-2020-000508-21

КОПИЯ
Дело № За-86/2021РЕШЕНИЕ
Именем Российской Федерации

город Екатеринбург

19 апреля 2021 года

Свердловский областной суд в составе:
председательствующего судьи Старкова М.В.,
при секретаре Икрянниковой М.О.,
с участием представителей:
административного истца – Ткачук М.В., Горновой М.А.,
административного ответчика – Романовой Татьяны Игоревны,
заинтересованного лица – Питык Полины Рудольфовны,
прокурора Куриловича Игоря Александровича,
рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по
административному исковому заявлению общества с ограниченной отв-
етственностью «Утилизация медицинских и промышленных отходов» о
признании недействующим в части нормативного правового акта,

УСТАНОВИЛ:

приказом Министерства энергетики и жилищно-коммунального хозяйст-
ва Свердловской области от 31 марта 2020 года № 185 утверждена территори-
альная схема обращения с отходами производства и потребления на террито-
рии Свердловской области (далее – Схема), являющаяся приложением к дан-
ному приказу. Нормативный правовой акт и Схема с приложениями размеще-
ны 02 апреля 2020 года на официальном сайте этого министерства в инфор-
мационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (<http://energy.midural.ru>).

Схема состоит из разделов, которые включают в себя главы; кроме
того, неотъемлемой частью Схемы являются также приложения к Схеме.

Восьмой раздел Схемы устанавливает схему потоков отходов от исто-
чников образования отходов и мест накопления отходов до объектов об-
работки, утилизации, обезвреживания отходов и объектов размещения от-
ходов, включённых в государственный реестр объектов размещения отхо-
дов. Схема потоков твёрдых коммунальных отходов представлена в разре-
зе трёх административно-производственных объединений; потоки разде-
лены на два этапа: I этап – 2019 - 2024 годы; II этап – 2025 - 2030 годы.

В третьей главе восьмого раздела Схемы содержатся таблицы № 27
и № 28, поименованные «информация о потоках ТКО в АПО-3» (таблица
№ 27 – I этап; таблица № 28 – II этап). Поименованные таблицы содер-
жат строки дифференцирующие информацию в зависимости от наимено-
вания муниципального образования, в котором расположены источники
образования твёрдых коммунальных отходов. В число муниципальных
образований, которые включены в названные таблицы, входят Белояр-

ский городской округ, городской округ Верхнее Дуброво, городской ок-
руг «посёлок Уральский» (строки 10, 13, 16 – в таблице № 27 и строки 19,
20, 21 – в таблице № 28); твёрдые коммунальные отходы этих муницип-
альных образований размещаются на полигоне твёрдых бытовых отхо-
дов посёлка Белоярский; собственником полигона является административ-
ный истец – ООО «Утилизация медицинских и промышленных отходов».

В перечисленных строках графа 10 таблиц № 27 и № 28 содержит
данные о массе твёрдых коммунальных отходов, направляемых на объ-
ект размещения твёрдых коммунальных отходов (тонн/год); в частности,
для вышеназванных муниципальных образований (то есть, для полигона
административного истца) указано:

- Белоярский городской округ – 15 630 тонн/год;
- городской округ Верхнее Дуброво – 2 413 тонн/год;
- городской округ «посёлок Уральский» – 1 122 тонн/год.

Общая масса твёрдых коммунальных отходов – 19 165 тонн/год.

Приложение № 12 к Схеме в виде таблицы поименовано «Сведения
об объектах размещения твёрдых коммунальных отходов, включённых в
государственный реестр объектов размещения отходов». Строка 4 таб-
лицы – «Белоярский городской округ» отражает и содержит сведения о
полигоне твёрдых бытовых отходов, принадлежащем административно-
му истцу – ООО «Утилизация медицинских и промышленных отходов»:

- графа 15 – ёмкость объекта – 291,519 тыс.тонн;
- графа 16 – мощность объекта – 20,000 тыс.тонн / год;
- графа 17 – остаточная мощность объекта – 173,579 тыс.тонн;
- графа 18 – количество отходов на конец 2019 года – 117,94 тыс.тонн.

ООО «Утилизация медицинских и промышленных отходов» на пра-
ве собственности принадлежит земельный участок с кадастровым номе-
ром 66:06:4503001:377. На земельном участке расположен полигон
твёрдых бытовых отходов, включённый в государственный реестр объ-
ектов размещения отходов под № 66-00221-3-00294-020818; назначение
объекта – захоронение отходов; наименование объекта – полигон твёр-
дых бытовых отходов в р.п. Белоярский Свердловской области; эксплуа-
тирующая организация (на основании выданной лицензии) – ООО «Ути-
лизация медицинских и промышленных отходов». Между ООО «Утили-
зация медицинских и промышленных отходов» (оператором по обраще-
нию с твёрдыми коммунальными отходами) и Екатеринбургским муниципальным унитарным предприятием «Специализированная автобаза» (региональным оператором по обращению с твёрдыми коммунальными отходами) заключён договор на оказание услуг по размещению твёрдых коммунальных отходов. Как одному из операторов по обращению с твёрдыми коммунальными отходами в Свердловской области, органом тарифного регулирования (РЭК Свердловской области), для ООО «Утилизация медицинских и промышленных отходов» устанавливается предельный тариф на захоронение твёрдых коммунальных отходов (скалендар-

Рх № 10511 Дата 01.06.21

ной разбивкой). При расчётах и установлении тарифа РЭК Свердловской области использует сведения и цифровые значения, содержащиеся в Схеме.

ООО «Утилизация медицинских и промышленных отходов» обратилось в Свердловский областной суд с административным иском с заявлением, подлежащим рассмотрению по правилам главы 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Уточнив свои требования, административный истец просит суд признать недействующими вышеперечисленные нормативные положения Схемы (цифровые значения), содержащиеся в строках 10, 13, 16 таблицы № 27, строках 19, 20, 21 таблицы № 28, в строке 4 приложения № 12 к Схеме.

По мнению административного истца, оспариваемые нормы, нарушая права и законные интересы ООО «Утилизация медицинских и промышленных отходов», содержат недостоверные сведения; выше поименованные цифровые значения завышены и не соответствуют действительности.

В судебном заседании представители административного истца требования поддержали; настаивали на удовлетворении административного иска.

Министерство энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Свердловской области (административный ответчик), возражая против обоснованности суждений административного истца, заявленные требования не признало; представитель административного ответчика в судебном заседании, настаивая на обоснованности оспариваемых нормативных положений, просил отказать в удовлетворении административного иска по доводам и основаниям, которые изложены в представленных письменных возражениях.

Заинтересованное лицо – Екатеринбургское муниципальное унитарное предприятие «Специализированная автобаза», считая рассматриваемые требования необоснованными, поддержало возражения административного ответчика, ссылаясь на представленные письменные возражения.

Заслушав лиц, участвующих в судебном заседании, а также заключение прокурора Куриловича И.А., полагавшего, что требования административного истца подлежат удовлетворению, исследовав и оценив собранные по административному делу доказательства, суд приходит к следующему.

Производство по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов осуществляется на основании главы 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Последствием признания судом нормативного правового акта недействующим является его исключение из системы правового регулирования полностью или в части. При рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд проверяет законность положений нормативного правового акта, которые оспариваются. При проверке законности этих положений суд связан только с предметом заявленного административного иска. При этом, суд не связан с основаниями и доводами, которые содержатся в административном исковом заявлении о признании нормативного правового акта недействующим. В связи с этим, и в отличие от иных видов, категорий рассматриваемых дел, суд первой инстанции не должен в обязательном порядке оценивать все доводы и су-

ждения административного истца. Вне зависимости от волеизъявления административного истца, но исходя из предписаний части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, и применительно к рассматриваемому административному делу, суд должен выяснить:

1) нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца;

2) соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих:

а) полномочия органа на принятие нормативного правового акта;

б) форма и вид, в которых орган вправе принимать нормативные правовые акты;

в) процедура принятия оспариваемого нормативного правового акта;

г) правила введения нормативного правового акта в действие, в том числе порядок опубликования и вступления в силу;

3) соответствие оспариваемого нормативного правового акта нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

При этом, выяснение фактических обстоятельств не входит в круг вопросов, устанавливаемых судом. Задачей суда, исходя из предписаний статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, является исключительно проверка судом нормотворческой деятельности административного ответчика на соответствие предписаниям и положениям нормативных правовых актов, имеющих большую юридическую силу.

В соответствии с частью 1 статьи 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации с административным иском с заявлением о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части вправе обратиться лица, в отношении которых применён этот акт, а также лица, которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, если они полагают, что этим актом нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы.

ООО «Утилизация медицинских и промышленных отходов» является оператором по обращению с твёрдыми коммунальными отходами. При осуществлении своей деятельности оно обязано руководствоваться (помимо прочего) Схемой (в том числе – выше обозначенными и оспариваемыми нормами). Таким образом, ООО «Утилизация медицинских и промышленных отходов» относится к числу субъектов отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом. ООО «Утилизация медицинских и промышленных отходов» полагает, что оспариваемыми нормативными положениями Схемы нарушены их права, свободы и законные интересы; поэтому их требования должны быть рассмотрены судом по существу.

В соответствии с пунктами «д» и «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, а также законодательство об охране окружающей среды находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Согласно части 5 ста-

ть 76 Конституции Российской Федерации законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В соответствии с положениями подпункта 7¹ пункта 2 статьи 26³ Федерального закона от 06 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счёт средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится утверждение территориальной схемы в сфере обращения с отходами, в том числе с твёрдыми коммунальными отходами.

Правовые основы обращения с отходами производства и потребления определяет Федеральный закон от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Федеральный закон).

На территории Свердловской области отношения в сфере обращения с отходами производства и потребления, в том числе с твёрдыми коммунальными отходами, регулирует, в соответствии с федеральным законом, Областной закон от 19 декабря 1997 года № 77-ОЗ «Об отходах производства и потребления». Статья 7 Областного закона воспроизводит и содержит правовое регулирование о территориальной схеме обращения с отходами производства и потребления на территории Свердловской области, тождественное федеральным нормам и правилам. В соответствии с подпунктом 7 пункта 15 Положения о Министерстве энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Свердловской области разработка, утверждение и корректировка Схемы осуществляется поименованным областным отраслевым исполнительным органом государственной власти Свердловской области.

Из положений абзаца 19 статьи 6 и статьи 13³ поименованного Федерального закона следует, что в целях организации и осуществления деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов утверждаются территориальные схемы обращения с отходами. Разработка и утверждение территориальной схемы обращения с отходами относится к полномочиям субъекта Российской Федерации в области обращения с отходами. Территориальная схема обращения с отходами разрабатывается и утверждается уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с документами территориального планирования. Территориальная схема обращения с отходами должна включать в себя (помимо прочего) схему потоков отходов, в том числе твёрдых коммунальных отходов, от источников их образования до объектов обработки, утилизации, обезвреживания отходов, объектов размещения отходов, включённых в государственный реестр объектов разме-

щения отходов, которая включает в себя графические обозначения мест, количество образующихся отходов, количество объектов, используемых для обработки, утилизации, обезвреживания, размещения отходов; данные о месте нахождения объектов размещения отходов, включённых в государственный реестр объектов размещения отходов. Проект территориальной схемы обращения с отходами направляется на рассмотрение в федеральные органы исполнительной власти, российскому экологическому оператору и на общественное обсуждение в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Территориальная схема обращения с отходами должна быть опубликована в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на официальном сайте субъекта Российской Федерации для всеобщего и бесплатного доступа. В свою очередь, порядок разработки, рассмотрения, общественного обсуждения, утверждения, корректировки территориальных схем обращения с отходами, а также требования к составу и содержанию схемы устанавливается Правительством Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 сентября 2018 года № 1130 утверждены Правила разработки, общественного обсуждения, утверждения, корректировки территориальных схем в области обращения с отходами производства и потребления, в том числе с твёрдыми коммунальными отходами, а также требования к составу и содержанию таких схем (далее – Правила).

Под территориальной схемой законодатель понимает текстовые, табличные и графические описания (карты, схемы, чертежи, планы и иные материалы) системы организации и осуществления на территории субъекта Российской Федерации деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению образующихся на территории субъекта Российской Федерации и (или) поступающих из других субъектов Российской Федерации отходов (пункт 2 Правил).

Пунктами 19-27 Правил предусматривается обязательное проведение общественных обсуждений проекта территориальной схемы, детализированы и дифференцированы процедуры и сроки общественного обсуждения, а также варианты соответствующих действий уполномоченного органа государственной власти. В пункте 28 Правил содержится предписание о том, что утверждённая территориальная схема размещается уполномоченным органом на официальном сайте. Помимо прочего предусмотрено, что при разработке территориальных схем используются также и нормативы накопления твёрдых коммунальных отходов, установленные в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 04 апреля 2016 года № 269 «Об определении нормативов накопления твёрдых коммунальных отходов» (пункт 4 Правил).

В соответствии с пунктом 5 Правил территориальная схема в области обращения с отходами производства и потребления, в том числе с твёрдыми коммунальными отходами должна включать в себя следующие разделы:

б) количество образующихся отходов;

ж) схема потоков отходов от источников их образования до объектов обработки, утилизации, обезвреживания отходов и объектов размещения отходов, включённых в государственный реестр объектов размещения отходов;

н) приложения.

Данные о количестве образующихся отходов на территории субъекта Российской Федерации в соответствии с пунктом 7 Правил должны содержать сведения об образовании отходов, систематизированных по классам опасности по видам отходов согласно федеральному классификационному каталогу отходов. Раздел «Схема потоков отходов от источников их образования до объектов обработки, утилизации, обезвреживания отходов и объектов размещения отходов, включённых в государственный реестр объектов размещения отходов» должна содержать соответствующие графические отображения движения отходов (пункт 12 Правил). Раздел «Приложения» содержит ссылки на документы и материалы, использованные при подготовке территориальной схемы и обосновывающие приведённую в ней информацию (пункт 18 Правил).

Проанализировав вышеизложенное, суд приходит к выводу, что Схема принята в соответствующей форме уполномоченным органом с соблюдением установленной процедуры принятия, введения в действие и опубликования. По своей структуре и содержанию Схема соответствует предписаниям Правил, которые установлены федеральным законодателем.

Кроме того, региональный законодатель (административный ответчик), создавая и утверждая Схему, предусмотрел в пределах своего нормотворческого усмотрения, положения, наличие которых Правила в обязательном порядке не предусматривают. Такая нормотворческая деятельность на региональном уровне допустима, и при отсутствии не соответствия создаваемых норм относительно нормативных правовых актов, имеющим большую юридическую силу, недействующей признана быть не может. Оснований для иных, противоположенных суждений, не усматривается; административный истец на такие обстоятельства не ссылается. Таким образом, обстоятельства, перечисленные в пункте 2 части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, установлены и проверены судом в полном объёме; по мнению суда, Схема не может быть признана недействующей по причинам, которые перечислены законодателем в пункте 2 части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Относительно вопроса о соответствии оспариваемых нормативных положений нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, суд исходит из следующего.

Одним из основных принципов государственной политики в области обращения с отходами является научно обоснованное сочетание экологических и экономических интересов общества в целях обеспечения устойчивого развития общества (статья 3 Федерального закона). Применительно к

рассматриваемому делу, принцип соблюдения экономических интересов предполагает и подразумевает под собой содержание цифровых значений, содержащихся в Схеме, в таких размерах, которые имеют экономическую обоснованность, а не утверждены произвольно. В свою очередь, само по себе экономическое обоснование любого нормативного правового акта предполагает раскрытие административным ответчиком в понятной и доступной форме, каким же именно образом при подготовке проекта нормативного правового акта и при его последующем принятии было получено то или иное цифровое значение. Поэтому, обладая достаточно широкой дискрецией, орган государственной власти не может действовать произвольно без объективного и экономического обоснования. Должен соблюдаться баланс частных и публичных интересов, конституционные принципы справедливости, равенства, соразмерности, которые, как указывал в своих решениях Конституционный Суд Российской Федерации, предполагают сохранение разумной стабильности правового регулирования, а иное привело бы к дестабилизации отношений в регулируемой сфере обращения с отходами и подрыву доверия регулируемых организаций к действиям государства.

В силу положений статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (часть 9) обязанность доказывать законность и обоснованность нормативного правового акта (в том числе, и его экономическую обоснованность) возлагается на административного ответчика; в данном случае – на Министерство энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Свердловской области. Соблюдение принципа экономической обоснованности должно было быть доказано в данном случае административным ответчиком путём предоставления обосновывающих документов, раскрывающих утверждение цифровых значений в Схеме, о признании которых недействующими заявлены требования.

Между тем, никаких допустимых и надлежащих доказательств, обосновывающих цифровые значения, утверждённые и содержащиеся в Схеме – таблицы № 27 (строки 10, 13, 16, столбец 10), таблицы № 28 (строки 19, 20, 21, столбец 10), приложение № 12 (строка 4 столбцы 15, 16, 17, 18) не представлено. Необходимые данные о количестве населения Белоярского городского округа, городского округа Верхнее Дуброво, городского округа «посёлок Уральский», также как и обоснование приложения № 12 (строка 4 столбцы 15, 16, 17, 18), содержание которого в силу пункта 10 Правил, должно, помимо обоснованности, соответствовать данным проектной документации, административным ответчиком не представлены.

Следовательно, суд приходит к выводу, что в строках 10, 13, 16 – в таблице № 27, в строках 19, 20, 21 – в таблице № 28, в строке 4 приложения № 12 к Схеме (столбцы 15, 16, 17, 18) содержится ничем не подтверждённая информация, достоверность и обоснованность которой проверить суду при рассмотрении административного дела не представилось возможным.

При таком положении, несмотря на формальное не противоречие положений Схемы (с точки зрения её структуры, содержания) относительно

предписаний Правил (как нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу), административное исковое заявление следует признать обоснованным и подлежащим удовлетворению. Оспариваемые нормативные положения, по мнению суда, следует признать недействующими, как не нашедшими своего обоснования и подтверждения, с момента вступления в законную силу решения суда (эти нормы применялись, и на их основании осуществлялись правоотношения соответствующих субъектов).

На основании изложенного, руководствуясь статьями 175-180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, суд

РЕШИЛ:

административное исковое заявление общества с ограниченной ответственностью «Утилизация медицинских и промышленных отходов» о признании недействующими отдельных положений территориальной схемы обращения с отходами производства и потребления на территории Свердловской области, утверждённой приказом Министерства энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Свердловской области от 31 марта 2020 года № 185, удовлетворить.

Признать недействующими с момента вступления в законную силу решения суда таблицы № 27 (строки 10, 13, 16, столбец 10), таблицы № 28 (строки 19, 20, 21, столбец 10), приложение № 12 (строка 4 столбцы 15, 16, 17, 18).

Взыскать с Министерства энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Свердловской области в пользу общества с ограниченной ответственностью «Утилизация медицинских и промышленных отходов» судебные расходы по уплате государственной пошлины в сумме 4 500 руб.

Сообщение о принятии данного решения суда подлежит в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу размещению на официальном интернет портале правовой информации Свердловской области www.pravo.gov66.ru и (или) в «Областной газете».

Решение суда может быть обжаловано во Второй апелляционный суд общей юрисдикции в течение одного месяца со дня его принятия.

Мотивированное решение изготовлено 12 мая 2021 года.

Судья
Копия верна.

(подпись)

М.В. Старков

Судья

М.В. Старков

Помощник судьи

С.Ф. Кузнецова



Згідно з рішенням виконання наказу

Повітряна Служба

