



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 72-КАД23-5-К8

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

7 февраля 2024 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе
председательствующего Хаменкова В.Б.,
судей Горчаковой Е.В. и Николаевой О.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании путём использования систем видеоконференц-связи кассационную жалобу администрации городского поселения «Дарасунское» муниципального района «Карымский район» Забайкальского края на апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Забайкальского краевого суда от 6 апреля 2022 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 10 ноября 2022 года по административному делу № 2а-518/2021 по административному иску заместителя прокурора Карымского района Забайкальского края о признании незаконным бездействия названного органа местного самоуправления и о возложении обязанности организовать создание и содержание на территории городского поселения мест (площадок) накопления твёрдых коммунальных отходов.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., объяснения по доводам кассационной жалобы главы городского поселения «Дарасунское» муниципального района «Карымский район» Забайкальского края Чермных В.И., представителя администрации муниципального района «Карымский район» Забайкальского края Павлова О.А., возражения относительно кассационной жалобы прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

прокуратурой Карымского района Забайкальского края проведена проверка исполнения администрацией городского поселения «Дарасунское» муниципального района «Карымский район» Забайкальского края (далее - администрация) законодательства об обращении с отходами производства и потребления, по результатам которой 25 июня 2021 года вынесено представление об устранении выявленных нарушений в том числе ввиду непринятия достаточных мер к переходу на новую систему обращения с отходами и, как следствие, не принятия мер к организации надлежащего функционирования с 18 января 2021 года мест (площадок) накопления твёрдых коммунальных отходов (далее –ТБО).

В связи с тем, что администрация не выполнила предписание, заместитель прокурора Карымского района Забайкальского края (далее - прокурор) обратился в суд в интересах неопределённого круга лиц с административным иском заявлением (с учётом уточнения требований) о признании незаконным бездействия администрации, выразившегося в непринятии мер по созданию мест (площадок) накопления твёрдых коммунальных отходов (далее также - ТКО) на территории городского поселения «Дарасунское», возложении обязанности в срок до 1 июня 2022 года создать места (площадки) накопления ТКО на территории частного сектора п. Дарасун Карымского района Забайкальского края в конкретных местах, перечисленных в административном иске (четыре адреса).

Решением Карымского районного суда Забайкальского края от 17 ноября 2021 года прокурору отказано в удовлетворении требований.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Забайкальского краевого суда от 6 апреля 2022 года судебный акт отменён, принято новое решение, которым признано незаконным бездействие администрации, возложена обязанность в срок до 1 октября 2022 года создать места (площадки) накопления ТКО по конкретным адресам. Апелляционным определением Забайкальского краевого суда от 18 мая 2023 года предоставлена отсрочка исполнения судебного акта до 31 июля 2023 года.

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 10 ноября 2022 года апелляционное определение от 6 апреля 2022 года оставлено без изменения.

В кассационной жалобе, поступившей в Верховный Суд Российской Федерации, администрация просит апелляционное и кассационное определения отменить, оставив в силе решение суда первой инстанции.

Ввиду необходимости проверки доводов поступившей в Верховный Суд Российской Федерации кассационной жалобы по запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 21 августа 2023 года дело истребовано, определением от 28 декабря 2023 года кассационная жалоба с

делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли или могут повлиять на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов (часть 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Судебная коллегия считает, что судом кассационной инстанции допущены такого рода нарушения норм материального права.

Участие в организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению) и транспортированию ТБО относится к вопросам местного значения городского поселения (пункт 18 части 1 статьи 14 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по накоплению (в том числе раздельному накоплению) и транспортированию твёрдых коммунальных отходов.

Правовые основы обращения с отходами производства и потребления в целях предотвращения вредного воздействия отходов производства и потребления на здоровье человека и окружающую среду, а также вовлечения таких отходов в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья определяет Федеральный закон от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее - Закон № 89-ФЗ, здесь и далее нормы приводятся в действовавшей на момент возникновения спорных отношений редакции).

Поименованный закон к полномочиям органов местного самоуправления городских поселений в области обращения с ТБО относит создание и содержание мест (площадок) накопления ТБО, за исключением установленных законодательством Российской Федерации случаев, когда такая обязанность лежит на других лицах; определение схемы размещения названных мест (площадок) накопления ТБО и ведение их реестра, а также организацию экологического воспитания и формирования экологической культуры в области обращения с ТБО (пункт 1 статьи 8).

На основании пункта 1 статьи 13³ Закона № 89-ФЗ 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 и федеральная схема обращения с твёрдыми коммунальными отходами. Территориальная схема обращения с отходами разрабатывается и утверждается уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с документами территориального планирования (пункт 2 указанной статьи).

Проанализировав приведённые законоположения, а также региональные нормы, регулирующие вопросы создания и содержание мест (площадок) накопления ТБО, исследовав обстоятельства дела, суд первой инстанции отказал в удовлетворении требований, пришёл к выводу, что администрацией приняты меры для создания контейнерных площадок в местах, где это было возможно согласно требованиями федеральных нормативных актов, посчитав установление в частном секторе мешкового (бестарного) способа сбора отходов соответствующим действующему законодательству, эффективным, учитывая протяжённость улиц и расположение домов.

Отменяя решение суда первой инстанции и удовлетворяя требования прокурора, суд апелляционной инстанции, с которым согласился суд кассационной инстанции, указав, что места накопления ТКО на территории частного сектора городского поселения в достаточном количестве не созданы, сделал заключение, что административным ответчиком допущено бездействие по решению вопросов местного значения.

Между тем суды апелляционной и кассационной инстанций неправильно применили нормы материального права, регулирующие возникшие отношения.

Во исполнение положений пункта 1 статьи 13³ Закона № 89-ФЗ постановлением Правительства Забайкальского края от 5 ноября 2019 года № 430 утверждена территориальная схема обращения с отходами Забайкальского края (действовавшая на момент возникновения спорных правоотношений; далее - территориальная схема).

В пункте 4.1 территориальной схемы указано, что в Забайкальском крае централизованная система сбора ТКО представлена несколькими способами, в том числе бестарным. Учитывая уровень оснащённости муниципальных образований Забайкальского края контейнерными площадками, в большинстве населённых пунктов применяется бестарная система - накопление ТКО в мешках. Вывоз отходов при такой системе накопления ТКО осуществляется специализированной техникой без использования контейнеров для отходов путём заезда мусоровывозящей техники к определённому объекту в установленные дни и часы. Для Карымского района предусмотрены как контейнерная, так и пакетированная система сбора ТКО (таблица 18 территориальной схемы).

Городское поселение «Дарасунское» входит в состав названного района (пункт 2 части 1 статьи 6 Устава муниципального района «Карымский район», принятого решением Совета поименованного района 25 марта 2014 года).

Следовательно, федеральным законодательством и нормативными актами Забайкальского края допускается использование бестарного способа сбора отходов.

В силу положений пункта 6 статьи 13 Закона № 89-ФЗ накопление ТКО осуществляется в соответствии с установленными Правительством Российской Федерации правилами обращения с ТКО, а также на основании

порядка накопления указанных отходов, принятого органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 ноября 2016 года № 1156 утверждены Правила обращения с твёрдыми коммунальными отходами, согласно пункту 10 которых на основании договора на оказание услуг по обращению с ТКО в местах (площадках) накопления ТКО их складирование осуществляется потребителями, в том числе в пакеты или другие ёмкости, предоставленные региональным оператором (подпункт «в»).

Порядок накопления ТКО (в том числе их отдельного накопления) на территории Забайкальского края закреплён постановлением Правительства Забайкальского края от 10 октября 2017 года № 409. В соответствии с подпунктом 3 пункта 9 названного акта на территории Забайкальского края накопление ТКО осуществляется различными способами, например, путём складирования в пакеты или другие ёмкости, предоставленные региональным оператором (бесконтейнерная система накопления).

Пункт 3 Правил обустройства мест (площадок) накопления твёрдых коммунальных отходов и ведения их реестра, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2018 года № 1039, определяет, что места (площадки) накопления ТКО создаются органами местного самоуправления, за исключением установленных законодательством Российской Федерации случаев, когда такая обязанность лежит на других лицах. Органы местного самоуправления создают места (площадки) накопления ТКО путём принятия решения в соответствии с требованиями правил благоустройства такого муниципального образования, требованиями законодательства Российской Федерации в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения и иного законодательства Российской Федерации, устанавливающего требования к местам (площадкам) накопления ТКО.

Согласно пункту 4.5 Правил благоустройства территории городского поселения «Дарасунское», принятых решением Совета городского поселения «Дарасунское» от 26 октября 2012 года № 30, сбор и вывоз отходов и мусора осуществляется по контейнерной или бестарной системе.

Постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 28 января 2021 года № 3 утверждены санитарные правила и нормы СанПиН 2.1.3684-21 «Санитарно-эпидемиологические требования к содержанию территорий городских и сельских поселений, к водным объектам, питьевой воде и питьевому водоснабжению, атмосферному воздуху, почвам, жилым помещениям, эксплуатации производственных, общественных помещений, организации и проведению санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий» (далее - Санитарные правила).

В соответствии с пунктом 15 Санитарных правил допускается сбор и удаление (вывоз) ТКО с территорий малоэтажной застройки городских поселений бестарным методом (без накопления ТКО на контейнерных площадках).

Таким образом, суд первой инстанции в подтверждение вывода о необоснованности требований прокурора правильно указал, что в городском поселении «Дарасунское» допускается сбор, накопление и вывоз отходов по бестарной системе.

Не усмотрев незаконного бездействия администрации, суд отметил, что на территории названного поселения находятся 22 контейнерные площадки, в том числе две - в частном секторе. Мешковый способ сбора ТКО выбран в связи с тем, что расстояние от начала до конца улицы в среднем составляет около 1 километра. Региональным оператором ООО «Олерон+» организован сбор отходов с территории поселения бестарным способом, то есть путём объезда мусоровозом улиц с расположенными на них жилыми домами для сбора мешков или иной тары потребителей по установленному графику, в том числе улиц Заречная и Сельская; жители осуществляют сбор отходов в мешки или пакеты, которые выставляют за ограды своих домов в определённые графиком вывоза дни и часы.

Согласно пункту 4 Санитарных правил расстояние от контейнерных и (или) специальных площадок до индивидуальных жилых домов должно быть не менее 20 метров, но не более 100 метров. Однако, как установил суд первой инстанции, планировка частного сектора поселения, в том числе длина и ширина улиц, не позволяет соблюдать названные требования при оборудовании контейнерных площадок.

При таком положении у суда апелляционной инстанции отсутствовали основания для признания судебного решения незаконным и его отмены, для принятия нового судебного акта об удовлетворении административного иска, следовательно, апелляционное определение, как и кассационное определение, нельзя признать правильными.

Допущенные судами апелляционной и кассационной инстанций нарушения норм материального права являются существенными, повлияли на исход дела, ввиду чего обжалуемые судебные акты необходимо отменить и оставить в силе решение суда первой инстанции.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 327, 328–330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определила:

апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Забайкальского краевого суда от 6 апреля 2022 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 10 ноября 2022 года отменить и оставить в силе решение Карымского районного суда Забайкальского края от 17 ноября 2021 года.

Председательствующий

Судьи