Дело № 66а-1089/2023

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

Санкт-Петербург                                                                20 декабря 2023 г.

Судебная коллегия по административным делам Второго апелляционного суда общей юрисдикции в составе:

в составе:

председательствующего Шадриной Е.В.,

судей Ехаловой Ю.А., Пластинина И.В.,

при секретаре Веселовой Н.Н.,

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело № 3а-130/2023 по административному исковому заявлению Регионального общественного движения по сохранению и развитию культурно-исторических и природных объектов на территории Выборгского района Ленинградской области «Сердце Карельского Перешейка» о признании недействующим приказа Комитета Ленинградской области по обращению с отходами от 17 декабря 2021 г. № 19 «Об утверждении Территориальной схемы обращения с отходами Ленинградской области» по апелляционной жалобе Регионального общественного движения по сохранению и развитию культурно-исторических и природных объектов на территории Выборгского района Ленинградской области «Сердце Карельского Перешейка» на решение Ленинградского областного суда от 23 мая 2022 г., которым административное исковое заявление удовлетворено в части.

Заслушав доклад судьи Второго апелляционного суда общей юрисдикции Шадриной Е.В., объяснения представителя Регионального общественного движения по сохранению и развитию культурно-исторических и природных объектов на территории Выборгского района Ленинградской области «Сердце Карельского Перешейка» Шишкиной А.В., возражения против удовлетворения апелляционной жалобы предстаивтеля Комитета Ленинградской области по обращению с отходами Мочаловой А.О., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Андреевой Н.А, полагавшей         решение суда подлежащим отмене в части, судебная коллегия по административным делам Второго апелляционного суда общей юрисдикции

установила:

17 декабря 2021 г. Комитетом Ленинградской области по обращению с отходами издан приказ № 19 «Об утверждении Территориальной схемы обращения с отходами Ленинградской области» (далее – Приказ, Территориальная схема), который опубликован 22 декабря 2021 г. на официальном интернет-портале Администрации Ленинградской области http://www.lenobl.ru и 28 декабря 2021 г. на официальном интернет-портале правовой информации http://pravo.gov.ru.

Из вводной части Территориальной схему усматривается, что она обеспечивает достижение целей государственной политики в области обращения с отходами и реализацию положений Стратегии обращения с твёрдыми коммунальными (бытовыми) отходами, утверждённой приказом Минестерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 14 августа 2013 г. № 298, в порядке их приоритетности: максимальное использование исходных сырья и материалов, предотвращение образования отходов, снижение класса опасности отходов в источниках их образования; обработку, утилизацию и обезвреживание отходов в целях получения из отходов вторичных ресурсов, возвращаемых в хозяйственный оборот, и снижения класса опасности захораниваемых отходов; безопасное захоронение отходов, обеспечивающее минимальное воздействие на окружающую среду и здоровье человека.

Территориальная схема содержит данные о нахождении источников образования отходов с нанесением источников их на карту Ленинградской области; данные о количестве образующихся отходов; данные о целевых показателях по обработке, утилизации и размещению отходов; данные о нахождении мест накопления отходов (контейнерных площадок); данные о месте нахождения объектов по обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов, их технических характеристиках, проектах строительства и модернизации объектов по обращению с отходами; баланс количественных характеристик образования, обработки, утилизации, обезвреживания, размещения отходов; схему потоков твёрдых коммунальных отходов от источников их образования до объектов, используемых для обработки, утилизации, обезвреживания, размещения отходов; схему потоков твёрдых коммунальных отходов из других субъектов Российской Федерации (Санкт-Петербурга) на объекты обращения с отходами, расположенные на территории Ленинградской области.

В Территориальной схеме урегулированы вопросы нахождения источников образования отходов (раздел 1); приведены данные о количестве образующихся отходов на территории субъекта Росси    йской Федерации с разбивкой по видам и классам опасности отходов (раздел 2); указаны данные о нахождении мест накопления отходов на территории Ленинградской области (раздел 3); изложены данные о месте нахождения объектов обработки, утилизации, обезвреживания, размещения отходов (раздел 4); приведены целевые показатели и результаты по обработке, утилизации, размещению твёрдых коммунальных отходов на период 2020-2024 гг. (раздел 5); указан баланс количественных характеристик образования, обработки, утилизации, обезвреживания, размещения отходов (раздел 6); приведена схема потоков отходов от источников их образвания до объектов обработки, утилизации, обезвреживания отходов и объектов размещения отходов (раздел 7); изложены данные о планируемых строительстве, реконструкции, выведении из эксплуатации объектов обработки, утилизации, обезвреживания, размещения отходов (раздел 8); сделана оценка объёма соответствующих капитальных вложений в строительство, реконструкцию, выведения из экплуатации объектов обработки, утилизации, обезвреживнаия, размещения отходов (раздел 9); изложены прогнозные значения предельных тарифов в области обращения с твёрдыми коммунальными отходами (раздел 10); приведены сведения о зонах деятельности региональных операторов (раздел 11).

Неотъемлемой частью Территориальной схемы являются приложения:

Источники образования отходов в жилищном фонде (приложение 1);

Источники образования отходов за исключением объектов жилищного фонда (приложение 2);

Графическое отображение источников образования отходов (приложение 2.1);

Данные о количестве образующихся отходов производства и потребления на территории Ленниградской области на основании отчётности 2-ТП (отходы) за 2020 г. (приложение 3);

Места накопления отходов на территории Ленинградской области (приложение 4);

Графическое отображение мест накопления отходов (приложение 4.1);

Места накопления отработанных источников питания (приложение 4.2);

Места раздельного накопления отходов (приложение 4.3);

Реестр действующих объектов по обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов, в том числе твёрдых коммунальных отходов, на территории Ленинградской области (приложение 5);

Объекты утилизации, обезвреживания и размещения отходов животноводства (приложение 5.1);

Объекты утилизации, обезвреживания биоотходов (приложение 5.1.1);

Объекты утилизации биологических отходов путём сжигания (приложение 5.1.2);

Перечень хозяйствующих субъектов (юридические лица и индивидуальные предприниматели) Ленниградской областт, в которых имеются навозохранилища (помётохранилища) (приложение 5.1.3);

Перечень скотомогильников (биотермических ям) (приложение 5.1.4);

Баланс количественных характеристик образования, обработки, утилизации, обезвреживания и размещения отходов (приложение 6);

Графическое отображение схемы потоков в Кингисеппском районе Ленинградской области (приложение 7);

Графическое отображение схемы потоков в Кировском районе Ленинградской области (приложение 8);

Графическое отображение схемы потоков в Лодейнопольском районе Ленинградской области (приложение 9);

Графическое отображение схемы потоков в Приозерском районе Ленинградской области (приложение 10);

Графическое отображение схемы потоков в Сланцевском районе Ленинградской области (приложение 11);

Графическое отображение схемы потоков в Сосновоборском районе Ленинградской области (приложение 12);

Графическое отображение схемы потоков в Тихвинском районе Ленинградской области (приложение 13);

Графическое отображение схемы потоков в Подпорожском районе Ленинградской области (приложение 14);

Графическое отображение схемы потоков в Подпорожском районе Ленинградской области (приложение 15);

Графическое отображение схемы потоков в Волховском районе Ленинградской области (приложение 16);

Графическое отображение схемы потоков в Киришском районе Ленинградской области (приложение 17);

Графическое отображение схемы потоков в Бокситогорском районе Ленинградской области (приложение 18);

Графическое отображение схемы потоков во Всеволжском районе Ленинградской области (приложение 19);

Графическое отображение схемы потоков в Ломоносовском районе Ленинградской области (приложение 20);

Графическое отображение схемы потоков в Волосовском районе Ленинградской области (приложение 21);

Графическое отображение схемы потоков в Гатчинском районе Ленинградской области (приложение 22);

Графическое отображение схемы потоков в Лужском районе Ленинградской области (приложение 23);

Графическое отображение схемы потоков в Тосненском районе Ленинградской области (приложение 24).

Региональное общественное движение по сохранению и развитию культурно-исторических и природных объектов на территории Выборгского района Ленинградской области «Сердце Карельского Перешейка» обратилось в суд с административным исковым заявлением, в котором просило признать названный Приказ недействующим, ссылаясь на его противоречие Федеральному закону от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Закон об отходах), Правилам 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, утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 22 сентября 2018 г. № 1130 (далее – Правила № 1130).

В частности, административный истец полагал, что:

приложение 2.1 «Графическое отображение источников образования отходов» территориальной схемы обращения с отходами Ленинградской области (далее – Территориальная схема) вступило в противоречие с абзацем первым части 3 статьи 13.3 Закона об отходах и подпунктом «б» пункта 6 Правил № 1130, поскольку расположение источников образования отходов отображено некорректно;

приложение 4.1 «Графическое отображение мест накопления отходов» Территориальной схемы вступило в противоречие с абзацем пятым части 3 статьи 13.3 Закона об отходах и пунктом 9 Правил № 1130, поскольку расположение мест накопления отходов отображены некорректно;

раздел 2 «Данные о количестве образующихся отходов на территории субъекта Российской Федерации с разбивкой по видам и классам опасности отходов» Территориальной схемы, приложение 3 «Данные о количестве образующихся отходов производства и потребления на территории Ленинградской области на основании отчётности 2-ТП (отходы за 2020 год) к Территориальной схеме вступили в противоречие с абзацем третьим части 3 статьи 13.3 Закона об отходах и пунктом 7 Правил № 1130, поскольку в них не указаны сведения о количестве образованных отходов с разбивкой по классам опасности от I до V и видам отходов, а также сведения об образующихся твёрдых коммунальных отходах;

приложение 5 «Реестр действующих объектов по обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов, в том числе твёрдых коммунальных отходов, на территории Ленинградской области» к Территориальной схеме (таблицы 1 — 4) вступили в противоречие с подпунктами «в», «г» и «д» пункта 10 Правил № 1130, поскольку не содержат данных о количестве отходов с разбивкой по видам и сведений о действующих объектах обращения с отходами;

приложение 6 «Баланс количественных характеристик образования, обработки, утилизации, обезвреживания и размещения отходов» к Территориальной схеме вступило в противоречие с пунктом 11 Правил № 1130, поскольку в нём отсутствуют сведения о соотношений количества образующихся на территории Ленинградской области и поступающих из других субъектов Российской Федерации отходов (то видам и классам опасности отходов);

строка 6 таблицы 5 раздела 8 «Данные о планируемых строительстве, реконструкции, выведении из эксплуатации объектов обработки, утилизации, обезвреживания, размещения отходов» Территориальной схемы вступила в противоречие с частью 2 статьи 13.2 Закона об отходах, поскольку не соответствует схеме Территориального планирования Ленинградской области в области обращения с отходами, в том числе с твёрдыми коммунальными отходами, утверждённой постановлением Правительства Ленинградской области от 14 декабря 2021 г. № 806.

Территориальная схема также вступила в противоречие с абзацем восьмым, четырнадцатым части 3 статьи 13.3 Закона об отходах, подпунктами «6», «в», «г» пункта 8, пунктом 17 Правил № 1130, поскольку не содержит сведения о доле обезвреженных и утилизированных отходов в общем количестве образованных отходов I – V классов опасности (процентов), доле обезвреженных твёрдых коммунальных отходов в общем количестве образованных твёрдых коммунальных отходов (процентов), электронную модель Территориальной схемы.

По мнению административного истца, Приказ, которым утверждена Территориальная схема, не отвечает требованиям определённости и вызывает неоднозначное толкование, поскольку большая часть сведений, необходимых для утверждения территориальной схемы обращения с отходами, отсутствует. Реализация Территориальной схемы в утверждённом виде может сказаться на экологической ситуации в регионе в целом, привести к дестабилизации ситуации в сфере обращения с отходами.

Поскольку, как указано в административном иске, практически каждый раздел Территориальной схемы не соответствует требованиям федерального законодательства, административный истец просил признать Приказ недействующим полностью.

Кроме того, заявляя требования о признании Приказа недействующим полностью, административный истец ссылался на нарушение прав участников РОД «Сердце Карельского Перешейка» на получение услуги по экономически обоснованной цене, а также их прав на благоприятную окружающую среду, на её защиту от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельности, в том числе и прав на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды и доступ к информации в области обращения с отходами.

Так, в нарушение требований статьи 3, части 1 статьи 33 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», статьи 3, пункта 6 статьи 13.3 Закона об обращении с отходами, пункта 7.2 статьи 11 Федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»:

в таблице 1 приложения 5 «Реестр действующих объектов по обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов, в том числе твёрдых коммунальных отходов, на территорий Ленинградской области» к Территориальной схеме в отношении объекта под номером 15 «Полигон промышленных и бытовых отходов», расположенного по адресу: Ленинградская область, Выборгский муниципальный район, Северо-Западное лесничество, 23 квартал, кадастровый номер 47:02:0201001, отсутствуют сведения о санитарно-защитной зоне и о положительном заключении государственной экологической экспертизы; в отношении объекта под номером 20 Полигон ТБО и отдельных видов промышленных отходов в Выборгском районе, расположенного по адресу: Ленинградская область, Выборгский муниципальный район, г. Выборг, ш. Скандинавия, уч. 9, отсутствуют сведения о положительном заключении государственной экологической экспертизы;

в таблице 2 указанного приложения в отношении объекта под номером 11 «объект обработки (сортировки) отходов», расположенного по адресу: Ленинградская область, Выборгский муниципальный район, Приморское городское поселение, пос. Лужки, Рябовское ш., здание № 75, отсутствуют сведения о санитарно-защитной зоне;

в таблице 3 названного приложения в отношении объекта под номером 16 «объект утилизации отходов», расположенного по адресу: Ленинградская область, Выборгский муниципальный район, кадастровые номера 47:01:0000000:51136, 47:01:0000000:51135, 47:01:0000000:51134, 47:01:0000000:51133, 47:01:0000000:51132, 47:01:0000000:51131, 47:01:0000000:51130, 47:01:0000000:51129; объекта под номером 23 «объект утилизации отходов», расположенного по адресу: Ленинградская область, Выборгский район, п. Лазаревка, Юго-Восточная промзона, кадастровый номер 47:01:01-15-001:0016, объекта под номером 29 «объект утилизации отходов», расположенного по адресу: Ленинградская область, Выборгский район, Гончаровское СП, п. Вещево, кадастровый номер 47:01: 1122001:1153, отсутствуют сведения о санитарно-защитной зоне;

в таблице 4 этого же приложения в отношении объекта под номером 2 «объект обезвреживания отходов», расположенного по адресу: Ленинградская область, Выборгский муниципальный район, г. Приморск, участок объекта очистных сооружений ООО «Транснефть – Порт Приморск», под номером 3 «объект обезвреживания отходов», расположенного по адресу: Ленинградская область, Выборгский муниципальный район, г. Высоцк, ул. Пихтовая, д. 1, отсутствуют сведения о положительном заключении государственной экологической экспертизе; объекта под номером 9 «объект обезвреживания отходов» расположенного по адресу: Ленинградская область, Выборгский район, п. Лужки, д. 44, объекта под номером 11 «объект обезвреживания отходов», расположенного по адресу: Ленинградская область, Выборгский район, МО Высоцкое ГП, Кислицинский проезд, д.3, стр. 48, отсутствуют сведения о санитарно-защитной зоне и о положительном заключении государственной экологической экспертизы.

Решением Ленинградского областного суда от 23 мая 2022 г. постановлено:

административное исковое заявление РОД «Сердце Карельского Перешейка» удовлетворить частично.

Признать не действующим со дня вступления решения суда в законную силу Приказ в следующей части:

Приложение 5 таблица 1 объект № 15 отсутствуют сведения о санитарно-защитной зоне и положительном заключении государственной экологической экспертизы,

- приложение 5 таблица 1 объект № 20 отсутствуют сведения о положительном заключении государственной экологической экспертизы,

- приложение 5 таблица 2 объект № 11 отсутствуют сведения о санитарно-защитной зоне,

- приложение 5 таблица 3 объекты № 16, № 23, № 29 отсутствуют сведения о санитарно-защитной зоне,

- приложение 5 таблица 4 объекты № 2 и № 3 отсутствуют сведения о положительном заключении государственной экологической экспертизы,

- приложение 5 таблица 4 объекты № 9 и № 11 отсутствуют сведения о санитарно-защитной зоне и о положительном заключении государственной экологической экспертизы.

В остальной части заявленных требований производство по административному делу прекратить.

В апелляционной жалобе РОД «Сердце Карельского Перешейка», не оспаривая по сути решение суда в той части, которой заявленные требования удорвлетворены, просит решение суда отменить полностью, как незаконное и необоснованное, и принять по делу новый судебный акт о признании Приказа недействующим со дня вступления решения суда в законную силу. Ссылается на то, что суд неправильно определил обстоятельства, имеющие значение для дела, и не применил закон, подлежащий применению к правоотношениям, в отношении, которых возник спор. Выражает несогласие с тем, что суд прекратил производство по делу, поскольку не дал должной правовой оценки доводам административного истца о том, что Приказ распространяет действие на участников РОД «Сердце Карельского Перешейка», нарушает их законный интерес на благоприятную окружающую среду, так как не содержит законодательно установленных обязательных требований. Суд неправомерно пришёл к выводу о том, что административный истец осуществляет свою деятельность исключительно на территории Выборгского района Ленинградской области, а потому Приказ в полном объёме на него своё действие не распространяет.

Относительно апелляционной жалобы Комитетом Ленинградской области по обращению с отходами и прокурором, участвующим в деле, поданы возражения о законности судебного акта и несостоятельности доводов жалобы.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Второго апелляционного суда от 8 декабря 2022 г. прекращено производство по делу в части требований РОД «Сердце Карельского Перешейка» о признании не действующей Территориальной схемы в следующих частях:

1. раздела 7 в части схем движения твёрдых коммунальных отходов на 2022 г. в технологических зонах 1 – 4, 6, 7, приведённых в таблице 3,

раздела 8 в части данных о планируемых строительстве, реконструкции объектов обращения с отходами, приведённых в строках 1 – 4, 6 таблицы 5, и в части таблицы 6;

2. приложений к Территориальной схеме:

приложения 4 в части данных о местах накопления отходов, расположенных вне территории Выборгского района Ленинградской области,

приложения 4.2 в части строк 1 – 4, 6 – 6.10, 7, 8, 9 – 9.11, 10, 11 – 11.1, 12 – 12.3, 13, 14 – 14.13, 15, 16, 17, 18,

таблиц 1 – 4 приложения 5 в части сведений об объектах, расположенных вне территории Выборгского района Ленинградской области,

приложения 5.1.1 в части строк 5 – 9,

приложения 5.1.2 в части строк 1 – 26, 49 – 135,

приложения 5.1.3 в части строк 1 – 44, 65 – 164,

приложений 4.3, 5.1.4, 7 – 14, 16 – 24.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 8 декабря 2022 г. решение Ленинградского областного суда от 23 мая 2022 г. отменено, по делу принято новое решение.

Требования РОД «Сердце Карельского Перешейка» удовлетворены частично.

Признаны не действующими со дня принятия апелляционного определения:

1. Территориальная схема в той мере, в которой в ней отсутствует раздел «Схема потоков от источников их образования до объектов обработки, утилизации, обезвреживания отходов и объектов размещения отходов, включенных в государственный реестр объектов размещения отходов», а также в следующих частях:

раздел 2 в той мере, в которой он не содержит данных об образовании отходов, систематизированных по видам и классам опасности отходов;

раздел 4 в той мере, в которой он не содержит карты Ленинградской области с нанесёнными сведениями о почтовом адресе и (или) географических координатах объектов обработки, утилизации, обезвреживания отходов, объектах размещения отходов, включенных в государственный реестр объектов размещения отходов;

раздел 5 в той мере, в какой он не содержит данных о доле обезвреженных и утилизированных отходов в общем количестве отходов;

раздел 6 Территориальной схемы.

2. приложения к Территориальной схеме обращения с отходами Ленинградской области:

приложение 2.1 «Графическое отображение отходов»;

Приложение 4.1 «Графическое отображение мест накопления отходов»;

приложение 5 в части строк: строк 15, 20 таблицы 1 «Перечень организаций, осуществляющих размещение отходов производства и потребления»; строк 7, 11 таблицы 2 «Перечень организаций, осуществляющих обработку отходов производства и потребления»; строк 14, 16, 22, 23, 29, 30, 32 таблицы 3 «Перечень организаций, осуществляющих утилизацию отходов производства и потребления»; строк 2, 3, 9, 11 таблицы 4 «Перечень’ организаций, осуществляющих обезвреживание отходов производства и потребления», а также строки 12 таблицы 4 в части объекта по адресу: Ленинградская область, Выборгский муниципальный район, п. Большой Бор;

приложение 6 к Территориальной схеме.

Административному истцу в удовлетворении требований в части признания недействующими:

Приказа;

преамбулы, разделов 1, 3, 9, 10, 11 и раздела «Приложения» Территориальной схемы;

раздела 7 Территориальной схемы, за исключением схем движения твёрдых бытовых отходов на 2022 г. в технологических зонах 1 – 4, 6, 7 Ленинградской области, приведённых в таблице 3 раздела 7;

строки 5 таблицы 5 раздела 8 Территориальной схемы;

приложений 1, 2, 3 к Территориальной схеме;

приложения 4 к Территориальной схеме в части данных о местах накопления отходов, расположенных на территории Выборгского района Ленинградской области;

приложения 4.2 к Территориальной схеме в части строк 5 – 5.12;

приложения 5.1.1 в части строк 1 – 4;

приложения 5.1.2 в части 5.1.3 в части строк 27 – 48;

приложения 5.1.3 в части строк 45 – 64.

Дополнительным апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 26 января 2023 г. административному истцу в удовлетворении требований о признании не действующим Приказа в части требования о признании не действующим приложения 15 к Территориальной схеме «Схема расположения контейнерных площадок и маршруты сбора твёрдых коммунальных отходов Выборгского района Ленинградской области» отказано.

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 21 августа 2023 г. апелляционные определения судебной коллегии по административным делам Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 8 декабря 2022 г. и дополнительное апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 26 января 2023 г. отменены, административное дело направлено на новое апелляционное рассмотрение.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте рассмотрения апелляционной жалобы извещены своевременно и в надлежащей форме.

Суд апелляционной инстанции рассмотрел административное дело в соответствии с частью 1 статьи 308 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы и возражений на неё, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации, судебная коллегия по административным делам Второго апелляционного суда общей юрисдикции пришла к следующим выводам.

Охрана окружающей среды и экологической безопасности, законодательство о недрах, об охране окружающей среды находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пункты «д», «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации).

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам (части 2, 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

В соответствии со статьей 13.3. Закона об отходах производства и потребления в целях организации и осуществления деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), 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 (часть 1).

Понятия отходов производства и потребления и твердых коммунальных отходов даны в статье 1 Закона об отходах производства и потребления.

Отходы производства и потребления (отходы) – это вещества или предметы, которые образованы в процессе производства, выполнения работ, оказания услуг или в процессе потребления, которые удаляются, предназначены для удаления или подлежат удалению в соответствии с указанным Федеральным законом.

Твёрдые коммунальные отходы – это отходы, образующиеся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами, а также товары, утратившие свои потребительские свойства в процессе их использования физическими лицами в жилых помещениях в целях удовлетворения личных и бытовых нужд. К твёрдым коммунальным отходам также относятся отходы, образующиеся в процессе деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и подобные по составу отходам, образующимся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами.

Требования к территориальным схемам обращения с отходами, в том числе с твёрдыми коммунальными отходами, закреплены в статье 13.3 Закона об отходах производства и потребления, согласно которой территориальная схема обращения с отходами разрабатывается и утверждается уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с документами территориального планирования (часть 2) и должна включать в себя данные, указанные в части 3 статьи 13.3 названного закона.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 сентября 2018 г. № 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, которые закрепляют требования к структуре и содержанию разделов территориальных схем.

Как правильно установил суд и подтверждается материалами дела, оспариваемый Приказ принят Комитетом Ленинградской области по обращению с отходами в пределах его компетенции, с соблюдением установленной процедуры, в в частности, проведенния общественного обсуждения, формы его принятия, а также официального опубликования и по этим основаниячм не оспаривается.

В соответствии с частью 1 статьи 33 Федерального закона от 10 ьянваря 2022 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» экологическая экспертиза проводится в целях установления соответствия документации, обосновывающей планируемую хозяйственную и иную деятельность, требованиям в области охраны окружающей среды.

Согласно пункту 7.2 статьи 11 Федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологическеой экспертизе» объектами государственной экологической экспертизы федерального уровня является проектная документация объектов капитального строительства, используемых для утилизации твёрдых коммцнальных отходов в качестве возобновляемого источника энергии (вторичных энергетических ресурсов), проектная документация объектов капитального строительства, относящихся в соответствии с законодательсвтмо Российской Федерации в области обращения с отходами производства и потребления к объектам обезвреживания и (или) объектам размещения отходов.

В соответствии с пункта 10 Правил № 1130 раздел «Места нахождения объектов обработки, утилизации, обезвреживания отходов и объектов размещения отходов, включённых в государственный реестр объектов размещения отходов» содержит сведения из проектной документации объектов обработки, утилизации, обезвреживания и объектов размещения отходов, включённых в государственный реестр объектов размещения отходов (подпункт «г); сведения о наличии заключения государственной экологической экспертизы проектной документации объектов, используемых для размещения и (или) обезвреживания отходов I – V классов опасности, согласованной в установленном порядке санитарно-защитной зоне, лицензии на осуществление деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I – IV классов опасности у эксплуатирующей объект обработки, утилизации, обезвреживания, размещения отходов организации, индивидуального предпринимателя, реквизитах документа, содержащего информацию о включении объекта размещения отходов в государственный реестр объектов размещения отходов (подпункт «д»); данные о состоянии объектов, включая информацию о свободной мощности для объектов размещения отходов, оставшемся сроке службы для мусоросжигательных заводов и мощности (фактической и проектной) для сортировочных объектов (подпункт «е»).

Приложение 5 «Реестр действующих объектов по обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов на территории Ленинградской области» к Территориальной схеме включает четыре таблицы, содержащие сведения об объектах, расположенных на территории Ленинградской области: Перечень организаций, осуществляющих размещение отходов производства и потребления; Перечень организаций, осуществляющих обработку отходов производства и потребления; Перечень организаций, осуществляющих утилизацию отходов производства и потребления; Перечень организаций, осуществляющих обезвреживание отходов производства и потребления.

В таблицу 1 «Перечень организаций, осуществляющих размещение отходов производства и потребления» приложения 5 к Территориальной схеме включены два объекта в Выборгском муниципальном районе Ленинградской области (пункты 15 и 20).

При этом в отношении объекта размещения, указанного в пункте 15 таблицы, отсутствуют необходимые сведения о наличии заключения государственной экологической экспертизы проектной документации (далее – экспертиза) и о согласованной в установленном порядке санитарно-защитной зоне; в отношении объекта размещения, указанного в пункте 20 таблицы, отсутствуют сведения о наличии заключения экспертизы, что не соответствует подпункту «д» пункта 10 Правил №1130.

Таблица 2 «Перечень организаций, осуществляющих обработку отходов производства и потребления» приложения 5 к Территориальной схеме включает два объекта, расположенных в Выборгском муниципальном районе Ленинградской области (пункты 7 и 11), в отношении одного из которых (пункт 11) отсутствуют сведения о согласованной санитарно-защитной зоне, в отношении обоих объектов не указаны данные, предусмотренные подпунктом «е» пункта 10 Правил №1130, о состоянии объектов.

В таблице 3 «Перечень организаций, осуществляющих утилизацию отходов производства и потребления» приложения 5 к Территориальной схеме в Выборгском районе Ленинградской области значатся 3 объекта (пункты 16, 23 и 29), в отношении которых отсутствуют сведения, предусомтренные подпунктом «е» пункта 10 Правил №1130. Кроме того, в отношении этих обхектов не имеется данных о согласованной санитарно-защитной зоне, а также сведений из проектной документации, предусмотренные подпунктом «г» пункта 10 Правил №1130.

Таблица 4 «Перечень организаций, осуществляющих обезвреживание отходов производства и потребления» приложения 5 к Территориальной схеме включает пять объектов в Выборгском районе Ленинградской области, указанныз в пунктах 2, 3, 9, 11. При этом у объектов, укзаанных в пунктах 9 и 11 таблицы, отсутствуют требуемые сведения о санитарно-защитной зоне, у всех четырёх объектов отсутствуют сведения о наличии заключения государственной экологической экспертизы проектной документации, как того требует подпункт «д» пункта 10 Поравил № 1130; для объектов, указаненых в пунктах 9 и 11 таблицы не указаны сведения из проектной документации, предусмотренные подпунктом «г» пункта 10 Правил №1130.

По изложенным основаниям, установив указанные нарушения, суд обоснованно пришёл к выводу о признании Приказа не действующим в части.

В указанной части решение суда является законным и обоснованным, оснований для его отмены или изменения не имеется. Вместе с тем, резолютивную часть решения свуда в той части, которой административный иск удовлетворён, следует уточнить.

С выводом суда о прекращении производства по делу в отношении остальной части заявленных административным истцом требований судебная коллегия не соглашается.

Прекращая производство по делу в указанной части, суд указал, что Приказ к административному истцу не применялся и иные положения Приказа прав и законных интересов административного истца не нарушают.

Однако в ходе судебного разбирательства административный истец настаивал на том, что оспариваемые им положения Территориальной схемы являются взаимосвязанными, в связи с чем отражаются на законности и обоснованности Территориальной схемы в целом и нарушают в связи с этим его права и законные интересы.

Мотивы, по которым суд отклонил данные доводы, в решении суда не приведены.

Удовлеторяя требовнания в части, суд не дал оценки доводам административного истца о том, что положения Территориальной схемы, которые, как установил суд, вступили в противоречие с законодательством, имеющим большую юридическую силу, взаимосвязаны с иными положениями оспариваемого нормативного правового акта и оказывают влияние на правовое регулирование, осуществлённое в том числе и в отношении иных районов Леиниградской области, в связи с чем напрямую затрагивают права и законные интересы административного истца.

Поскольку задачей судопроизводства при рассмотрении дел об оспаривании нормативных правовых актов является обеспечение эффективной защиты не только административного истца, но и неопределённого круга лиц, а суд в полной мере не устанавливал и не исследовал фактические обстоятельств дела, судебная коллегия находит решение суда в части, которой производство по по делу в отношении остальной части заявленных административным истцом требований прекращено, подлежащим отмене.

Учитывая, что решение в той части, которой производство по делу прекращено, постановлено судом без исследования всех обстоятельств, указанных в статье 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, каких-либо выводов по существу заявленных административным истцом требований не сделано, рассмотрение дела по существу судом апелляционной инстанции лишит стороны права апелляционной проверки принятого решения по существу, умалит их право на рассмотрение административного спора судом первой инстанции исходя из фактических обстоятельств дела.

Кроме того, в пункте 26 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 11 июня 2020 г. № 5 «О применении судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, регулирующих производство в суде апелляционной инстанции» разъяснено, что суд апелляционной инстанции осуществляет проверку судебных актов по апелляционным жалобам и представлениям, частной жалобе, представлению, а не полное повторное рассмотрение дела (часть 1 статьи 295, часть 1 статьи 313, статьи 309, 316 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

По изложенным основаниям решение суда в той части, которой производство по делу прекращено, подлежит отмене с направлением дела на рассмотрение по существу в суд первой инстанции.

Руководствуясь статьями 309 – 311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, судебная коллегия по административным делам Второго апелляционного суда общей юрисдикции

определила:

решение Ленинградского областного суда от 23 мая 2022 г. в той части, которой административные исковые требования Регионального общественного движения по сохранению и развитию культурно-исторических и природных объектов на территории Выборгского района Ленинградской области «Сердце Карельского Перешейка» удовлетворены, оставить без изменения, апелляционную жалобу Регионального общественного движения по сохранению и развитию культурно-исторических и природных объектов на территории Выборгского района Ленинградской области «Сердце Карельского Перешейка» – без удовлетворения.

Уточнить резолютивную часть решения в названной части, изложив её абзацы второй, третий, четвёртый, пятый, шестой, седьмой, восьмой и десятый следующим образом:

приказ Комитета Ленинградской области по обращению с отходами от 17 декабря 2021 г. № 19 «Об утверждении Территориальной схемы обращения с отходами Ленинградской области» признать не действующим со дня вступления решения суда в законную силу в части пунктов 15, 20 таблицы 1 «Перечень организаций, осуществляющих размещение отходов производства и потребления», пункта 11 таблицы 2 «Перечень организаций, осуществляющих обработку отходов производства и потребления», пунктов 16, 23, 29 таблицы 3 «Перечень организаций, осуществляющих утилизацию отходов производства и потребления», пунктов 2, 3, 9, 11 таблицы 4 «Перечень организаций, осуществляющих обезвреживание отходов производства и потребления» приложения 5 «Реестр действующих объектов по обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов, в том числе твёрдых коммунальных отходов, на территории Ленниградской области» к территориальной схеме обращения с отходами Ленниградской области.

Сообщение о принятии решения суда подлежит опубликованию в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу в официальном печатном издании, в котором подлежит опубликованию оспоренный нормативным правовой акт Комитета Ленинградской области по обращению с отходами.

В остальной части решение суда отменить, направить административное дело в суд первой инстанции для рассмотрения по существу.

На состоявшиеся по делу судебные акты может быть подана кассационная жалоба в Третий кассационный суд общей юрисдикции через Ленниградский областной суд в течение шести месяцев со дня вынесения апелляционного определения.

Председательствующий

Судьи