

Аналитическая справка о практике рассмотрения судами дел, связанных с обращением твердых коммунальных отходов за 2022 год (привлечение к административной ответственности, оспаривание постановлений о назначении административных наказаний, ненормативных актов контролирующих органов).

(одобрена постановлением президиума
Арбитражного суда Волгоградской области от 14.12.2023)

В соответствии с пунктом 4.7 плана работы Арбитражного суда Волгоградской области на второе полугодие 2023 года проведен анализ судебной практики рассмотрения споров, связанных с обращением твердых коммунальных отходов за 2022 год (привлечение к административной ответственности, оспаривание постановлений о назначении административных наказаний, ненормативных актов контролирующих органов).

При рассмотрении указанной категории дел в анализируемый период применялись положения Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - ГК РФ), Жилищного кодекса Российской Федерации (далее - ЖК РФ), иных федеральных законов, в том числе, Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее - Закон об отходах производства и потребления), Правил предоставления услуг по вывозу твердых и жидких бытовых отходов, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 10.02.1997 № 155, Правил обращения с твердыми коммунальными отходами, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 12.11.2016 № 1156 «Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в Постановление Правительства Российской Федерации от 25.08.2008 № 641» (далее - Правила №1156), Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домах, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 06.05.2011 № 354 (далее – Правила № 354), а также правовые позиции, изложенные в определениях Верховного Суда Российской Федерации.

В связи с поступлением обращений потребителей о некачественном предоставлении региональным оператором коммунальной услуги по обращению с твердыми коммунальными отходами (далее - ТКО), уполномоченными органами, в том числе, Инспекцией государственного жилищного надзора Волгоградской области, Межрегиональным Управлением Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Астраханской и Волгоградской областям, Управлением

Федеральной антимонопольной службы по Волгоградской области, Территориальными административными комиссиями Волгоградской области, Комитетом жилищно – коммунального хозяйства и капитального строительства администрации городского округа – города Камышина, Комитетом тарифного регулирования Волгоградской области проводятся соответствующие проверки, по результатам которых, региональному оператору выдаются предписания об устранении нарушений, выносятся постановления о привлечении его к административной ответственности по ст. ст. 7.23, 14.4, 14.7, 14.8, 19.7.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ), 8.7 Кодекса Волгоградской области об административной ответственности.

Проведенный анализ показал, что заявления административного органа о привлечении регионального оператора к административной ответственности арбитражным судом не рассматривались.

Арбитражным судом Волгоградской области в 2022 году рассмотрено 39 заявлений по анализируемой категории дел, из них: 21 заявление об оспаривании постановлений о привлечении к административной ответственности, 16 заявлений об оспаривании предписаний уполномоченных органов, 1 заявление о признании незаконным решения антимонопольного органа, 1 заявление об оспаривании определений об отказе в возбуждении дел об административных правонарушениях уполномоченного органа.

В апелляционном порядке обжаловано 23 судебных акта из 39 (59%), отменен 1 судебный акт или 2,6% (дело № А12-7455/2022); в кассационном порядке – 10 из 39 (25,6%), судебные акты не отменялись.

В Судебную коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации обжалован 1 судебный акт (дело № А12-4434/2022), в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии Верховного Суда Российской Федерации отказано.

Анализ судебных актов Двенадцатого арбитражного апелляционного суда и Арбитражного суда Поволжского округа позволяет сформулировать следующие правовые позиции.

1. Практика по вопросам оспаривания предписаний уполномоченных органов.

1.1. Труднодоступность места (площадки) накопления отходов не является основанием для признания недействительным предписания надзорного органа об устранении региональным оператором нарушений требований к качеству предоставления коммунальных услуг в части обеспечения своевременного вывоза ТКО.

Решением Арбитражного суда Волгоградской области от 13.04.2022 по делу № А12-22340/2021 в удовлетворении требований общества о признании недействительным предписания, вынесенного уполномоченным органом, отказано.

Суд первой инстанции исходил из того, что региональный оператор не вправе отказать в заключении договора на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами собственнику твердых коммунальных отходов, которые образуются и места накопления которых находятся в зоне его деятельности.

Осуществляя с 01.01.2019 года свою деятельность на территории Волгоградской области, региональный оператор не взаимодействовал (не понуждал в судебном порядке) с органами исполнительной власти Волгоградской области и органами местного самоуправления муниципальных образований Волгоградской области по вопросу обеспечения транспортной доступности для специальной техники заявителя с целью обеспечения оказания надлежащего качества коммунальной услуги жителям Волгоградской области, а также не реализовал предоставленное ему право внесения предложений в уполномоченный орган по вопросу реализации и поддержания в актуальном состоянии территориальной схемы.

По результатам апелляционного обжалования решение суда первой инстанции оставлено без изменения (Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 30.06.2022 по делу № А12-22340/2021).

Аналогичный судебный акт принят по делу № А12-23584/2021.

1.2. Начисление платы за коммунальную услугу по обращению с ТКО обусловлено наличием у потребителя права собственности или иного законного права пользования жилым домом (домовладением), а также наличием постоянно или временно проживающих в жилом доме граждан.

Решением Арбитражного суда Волгоградской области от 01.08.2022 по делу № А12-11002/2022 в удовлетворении требований регионального оператора о признании недействительным предписания органа жилищного надзора субъекта Российской Федерации отказано.

Разрешая спор, суд первой инстанции исходил из того, что региональный оператор по обращению с ТКО приступает к предоставлению коммунальной услуги по обращению с ТКО собственникам и пользователям жилых домов (домовладений) - со дня возникновения права собственности на жилой дом (домовладение) или иного законного права пользования жилым домом, если иной срок не установлен законодательством Российской Федерации в области обращения с отходами производства и потребления, за

исключением периода времени, в течение которого собственником жилого дома (домовладения) и организацией, указанной в подпункте «б» пункта 148(5) Правил № 354, в письменной форме заключён и исполняется договор на оказание услуг по обращению с ТКО и такой договор не расторгнут (подпункт «в» пункта 148(11) Правил № 354).

В отсутствие информации о собственниках и зарегистрированных лицах, постоянно или временно проживающих в жилом помещении, а также о праве собственности на объект недвижимости, начисление платы за коммунальную услугу по обращению с ТКО неправомерно.

Заключение договоров на оказание коммунальных услуг по водо- и энергоснабжению не свидетельствует о наличии у потребителя безусловной обязанности заключить соответствующий договор и с региональным оператором, поскольку коммунальная услуга по обращению с ТКО является самостоятельной коммунальной услугой и не зависит от наличия или отсутствия у потребителя заключённых договоров с другими ресурсоснабжающими организациями на оказание ему иных коммунальных услуг.

По результатам апелляционного обжалования решение суда первой инстанции оставлено без изменения (Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 13.10.2022 по делу № А12-11002/2022).

1.3. Накопление собственниками ТКО в местах, не оборудованных контейнерными площадками, обуславливает применение региональным оператором бестарного способа вывоза ТКО.

Решением Арбитражного суда Волгоградской области от 23.08.2022 по делу № А12-19946/2021 в удовлетворении требований регионального оператора о признании недействительными предписания органа жилищного надзора субъекта Российской Федерации отказано.

Разрешая спор, суд первой инстанции исходил из того, если расположенное в районе индивидуальной жилой застройки (частном секторе) место накопления отходов находится в зоне деятельности регионального оператора, то, независимо от того, как собственники домовладений собирают отходы (в контейнеры или бестарные емкости), региональный оператор обязан соблюдать требования пункта 17 Приложения №1 Правил №354, касающиеся периодичности вывоза ТКО при предоставлении коммунальной услуги по обращению с ТКО.

При этом отказ в данном случае от предоставления коммунальной услуги по обращению с ТКО собственникам, которые накапливают мусор в месте накопления, не включенным в схему, Правилами не предусмотрен.

Таким образом, Правила №354 распространяют свое действие и на бестарный способ накопления ТКО, т.е. способ вывоза мусора от индивидуальных жилых домов согласно установленному графику.

Если создание мест (площадок) накопления ТБО невозможно, соответственно применяется использование бесконтейнерного способа сбора ТКО.

По результатам апелляционного и кассационного обжалования решение суда первой инстанции оставлено без изменения (Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 11.04.2022 по делу № А12-19946/2021, Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 23.08.2022 по делу № А12-19946/2021).

Аналогичный судебный акт принят по делу № А12-22009/2021.

2. Практика по вопросам оспаривания решений антимонопольного органа.

2.1. Необоснованное прекращение региональным оператором, занимающим доминирующее положение на рынке обращения с ТКО, оказания услуг предпринимателю в соответствии с договором на оказание услуг по обращению с ТКО, а также предъявление необоснованного требования оплаты услуг в форме выставления счетов на оплату в отсутствие факта оказания услуги по вывозу ТКО свидетельствует о нарушении части 1 статьи 10, пункта 4 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Решением Арбитражного суда Волгоградской области от 04.08.2022 по делу № А12-4434/2022 в удовлетворении требований регионального оператора о признании недействительным решения антимонопольного органа отказано.

Разрешая спор, суд первой инстанции исходил из того, что законодательство Российской Федерации в сфере обращения ТКО устанавливает императивные требования для регионального оператора, как лица, осуществляющего деятельность по обращению с ТКО, в части соблюдения санитарно-эпидемиологических норм.

Основным критерием качества предоставления коммунальной услуги по обращению с ТКО, в соответствии с требованиями Правил № 354, является обеспечение своевременного вывоза ТКО (периодичности).

Действиями регионального оператора, занимающего доминирующее положение на рынке обращения с ТКО, выразившихся в предъявлении необоснованного требования

оплаты услуг в форме выставления счетов на оплату в отсутствие факта оказания услуги по вывозу ТКО, повлекли ущемление прав и законных интересов потребителя, возложив на него бремя несения необоснованных расходов.

То обстоятельство, что в договоре указана не контейнерная площадка, а место накопления ТКО, свидетельствует о введении потребителя в заблуждение, поскольку общество, определив в оферте договора площадку ТКО, не указанную в заявлении предпринимателя, произвело расчет за услугу по нормативу, исходя из площади занятых потребителем помещений, однако доказательства объема и фактического оказания услуги отсутствуют.

Действующим законодательством в сфере обращения с ТКО не предусмотрено случаев, при наступлении которых региональный оператор вправе прекратить предоставление услуги по обращению с ТКО и отсрочить ее предоставление. Если договор на оказание услуг по обращению с ТКО не расторгнут и не признан судом недействительным, региональный оператор обязан продолжать оказывать соответствующую услугу потребителям в соответствии с условиями заключенного договора.

По результатам апелляционного и кассационного обжалования решение суда первой инстанции оставлено без изменения (Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 26.10.2022 по делу № А12-4434/2022, Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 02.02.2023 по делу № А12-4434/2022).

3. Практика по вопросам оспаривания решений о привлечении общества к административной ответственности.

3.1. Выставление платежного документа за коммунальные услуги по обращению с ТКО лицу, не являющимся собственником, образует состав административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 14.8 КоАП РФ.

Решением Арбитражного суда Волгоградской области от 08.08.2022 по делу № А12-9169/2022 в удовлетворении заявленных требований регионального оператора о признании незаконным постановления административного органа о привлечении к административной ответственности по части 1 статьи 14.8 КоАП РФ отказано.

Разрешая спор по существу, суд первой инстанции, учитывая положения пункта 148(36), подпункта «а» пункта 69 Правил № 354, установил, что региональным оператором допущено нарушение порядка начисления платы за предоставляемые

коммунальные услуги по обращению с твердыми коммунальными отходами, путем начисления платы за данный коммунальный ресурс потребителю, в то время как он не являлся лицом, обязанным в соответствии с положениями части 2 статьи 153 ЖК РФ вносить плату за коммунальные услуги.

В этой связи, указание региональным оператором в платёжных документах на оплату коммунальной услуги по обращению с ТКО, выставленных потребителю в спорный период, в качестве собственника не соответствует действительности, что образует в его действиях состав административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 14.8 КоАП РФ.

По результатам апелляционного и кассационного обжалования решение суда первой инстанции оставлено без изменения (Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 27.10.2022 по делу № А12-9169/2022, Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 02.02.2023 по делу № А12-9169/2022).

3.2. Предъявление региональным оператором сумм к оплате за коммунальную услугу по обращению ТКО при несоблюдении периодичности и объемов предоставления данной услуги образует состав административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 14.4 КоАП РФ.

Решением Арбитражного суда Волгоградской области по делу от 01.06.2022 № А12-19387/2021 в удовлетворении заявленных требований о признании незаконным и отмене постановления административного органа о привлечении к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 14.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, отказано.

Отказывая в удовлетворении требований, суд первой инстанции, руководствовался п. 148(45) Правил № 354 при предоставлении в расчетном периоде потребителю в жилом или нежилом помещении коммунальной услуги по обращению с ТКО ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность, а также при перерывах в предоставлении указанной коммунальной услуги для проведения ремонтных и профилактических работ в пределах установленной продолжительности перерывов размер платы за такую коммунальную услугу за расчетный период подлежит уменьшению вплоть до полного освобождения потребителя от оплаты такой услуги.

Указанные в п. 148 (46), 148 (47) Правил № 354, а также пункт 17 Приложения 1 к Правилам № 354 требования региональный оператор по обеспечению своевременного вывоза мусора не исполнил, тем самым оказав населению услугу, не соответствующую

требованиям нормативных правовых актов, что образует состав административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 14.4 КоАП РФ.

По результатам апелляционного обжалования решение суда первой инстанции оставлено без изменения (Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 31.08.2022 по делу № А12-19387/2021).

3.3. Ненадлежащее содержание контейнерных площадок и прилегающей к ним территории управляющей компанией, образует состав административного правонарушения, предусмотренного статьей 8.7 Кодекса Волгоградской области об административной ответственности.

Решением Арбитражного суда Волгоградской области от 30.05.2022 по делу № А12-35993/2021 заявленные требования удовлетворены частично, признано незаконным постановление административной комиссии ввиду повторного привлечения общества к административной ответственности за совершение одного и того же длящегося правонарушения, относительно остальных оспариваемых постановлений суд первой инстанции заменил назначенный по каждому постановлению штраф на предупреждение.

Разрешая спор по существу, суд первой инстанции, учитывая положения пункта 2 Правил № 1156, пункта 26(1) Минимального перечня необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме услуг и работ, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 03.04.2013 № 290, пункта 8 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», утвержденных постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 28.01.2021 № 3, пришел к выводу о том, что ответственность за санитарное состояние контейнерной площадки МКД и прилегающей к ней территории несёт управляющая организация.

Поскольку заявитель на момент совершения правонарушения являлся управляющей компанией указанного дома, он является лицом, ответственным за соблюдение вышеуказанных требований, и, следовательно, в его действиях образуется состав административного правонарушения, предусмотренного статьей 8.7 Кодекса Волгоградской области об административной ответственности.

По результатам апелляционного и кассационного обжалования решение суда первой инстанции оставлено без изменения (Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 21.07.2022 по делу № А12-35993/2021, Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 14.10.2022 по делу № А12-35993/2021).

Аналогичный судебный акт принят по делу № А12-38129/2021.

3.4. Непредставление запрашиваемой информации региональным оператором административному органу образует состав административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 19.7.1 КоАП РФ.

Решением Арбитражного суда Волгоградской области от 20.05.2022 по делу № А12-37349/2021 в удовлетворении заявленных требований регионального оператора о признании незаконным постановления административного органа о привлечении к административной ответственности по части 1 статьи 19.7.1 КоАП РФ отказано.

Разрешая спор, суд первой инстанции указал, что согласно пункту 12 Правил проведения торгов, по результатам которых формируются цены на услуги по транспортированию твердых коммунальных отходов для регионального оператора, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 03.11.2016 № 1133 и пункту 1 части 1 статьи 64 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», аукционная документация на оказание услуг по транспортировке ТКО должна включать обоснование начальной (максимальной) цены контракта.

Согласно соглашению об организации деятельности по обращению с твердыми коммунальными отходами на территории Волгоградской области от 06.08.2018 региональный оператор обязуется организовать и проводить торги, по результатам которых формируются цены на услуги по сбору и транспортированию ТКО для регионального оператора, в соответствии и на условиях, определенных Правительством Российской Федерации, Законом Волгоградской области от 25.12.2017 № 77-ОД «Об отдельных вопросах в сфере обращения с отходами производства и потребления», иными правовыми актами Российской Федерации, Волгоградской области.

По итогам проведенных электронных аукционов региональный оператор заключает договоры на осуществление транспортирования ТКО.

В целях определения экономической обоснованности стоимости заявленных к включению в расходы услуг по транспортировке отходов по договору с третьим лицом,

орган регулирования праве запросить соответствующую информацию у регионального оператора.

Обязательность подтверждения заявленных расходов регулируемому органу обосновывающими материалами предусмотрена законодательством в сфере государственного регулирования тарифов по обращению с ТКО, а также непосредственно связана с полномочиями Комитета по государственному регулированию тарифов по обращению с ТКО, а обязательность её предоставления установлена пунктом 5 статьи 24.11 Закона об отходах производства и потребления.

В рассматриваемом случае региональный оператор обязанность по своевременному предоставлению запрашиваемой информации не исполнил, что образует состав административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 19.7.1 КоАП РФ.

По результатам апелляционного и кассационного обжалования решение суда первой инстанции оставлено без изменения (Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 06.09.2022 по делу № А12-37349/2021, Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 15.12.2022 по делу № А12-37349/2021).

4. Практика по вопросам оспаривания определений об отказе в возбуждения дел об административных правонарушениях уполномоченным органом.

4.1. Ограничение на проведение контрольных мероприятий, установленное Постановлением Правительства Российской Федерации от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля», не является основанием, исключающим возможность возбуждения уполномоченным органом в отношении регионального оператора производства по делу об административном правонарушении.

Решением Арбитражного суда Волгоградской области от 29.12.2022 по делу № А12-23889/2022 определения об отказе в возбуждении дел об административных правонарушениях в отношении регионального оператора признаны недействительными и отменены, материалы дел об административных правонарушениях в отношении регионального оператора направлены в административный орган для рассмотрения.

Разрешая спор, суд первой инстанции исходил из того, что ссылка административного органа на представление заявителем ненадлежащих доказательств в отсутствие результатов контрольно-надзорных мероприятий является необоснованной. Фактически уполномоченное лицо административного органа, ограничившись

констатацией недостаточности документов и сведений, уклонилось от исполнения обязанности по проверке заявлений.

В силу части 1 статьи 28.1 КоАП РФ одним из поводов к возбуждению дела об административном правонарушении являются сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения.

При этом из содержания пункта 3 части 1 статьи 28.1 КоАП РФ не следует, что для возбуждения дела об административном правонарушении необходимо наличие доказательств совершения административного правонарушения. На стадии возбуждения дела об административном правонарушении административный орган, должностное лицо уполномоченное составлять протокол об административном правонарушении, исследует данные, то есть сведения, сообщенные ему, либо полученные в ходе проверки жалобы.

Непроведение контрольных мероприятий даже при наличии Постановления Правительства Российской Федерации от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» (далее – Постановление № 336) не является основанием, исключающим возможность возбуждения уполномоченным органом в отношении регионального оператора производства по делу об административном правонарушении (то есть составления протокола об административном правонарушении), поскольку из норм КоАП РФ не следует, что доказательства по делу об административном правонарушении могут быть установлены должностными лицами только по результатам проверки, проведенной в ходе осуществления государственного контроля (надзора), на ограничение проведения которых и направлено Постановление № 336.

В данном случае комплекс контрольных (надзорных) мероприятий и действий, осуществляемых в соответствии положениями Федерального закона от 31.07.2020 № 248 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», при проведении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, не подменяет собой порядок возбуждения и рассмотрения дел об административных правонарушениях, предусмотренный КоАП РФ.

По результатам апелляционного и кассационного обжалования решение суда первой инстанции оставлено без изменения (Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 14.04.2023 по делу № А12-23889/2022, Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 06.07.2023 по делу № А12-23889/2022).