

Обзор судебной практики по делам об оспаривании административных нарушений в области охраны окружающей среды и природопользования

В соответствии с планом работы (п. 3.2) Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда на I полугодие 2011 года проведено обобщение судебной практики по делам о привлечении к административной ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования, которая предусмотрена главой 8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).

При обобщении судебной практики за период с января 2010 года по март 2011 года проанализированы 87 дел, в том числе Арбитражного суда Архангельской области – 55, Арбитражного суда Новгородской области - 15, Арбитражного суда Тверской области - 11, Арбитражного суда Вологодской области – 5, Арбитражного суда Псковской области – 1.

Апелляционный суд в 7 случаях отменил решения судов первой инстанции, в частности: 3 дела Арбитражного суда Архангельской области (дела № А05-19564/2009, А05-12014/2010, А05-2988/2010), 2 дела Арбитражного суда Новгородской области (дела № А44-846/2010, А44-2506/2010), 2 дела Арбитражного суда Тверской области (дела № А66-10659/2010, А66-14321/2009), в двух - изменила (дела № А05-15154/2009, А05-13460/2010).

В кассационном порядке в связи с отказом заявителя от иска отменено 2 постановления апелляционного суда по делам № А05-2988/2010, А44-4618/2010. Постановление по делу № А05-19566/2009 отменено окружным судом в связи с несоответствием выводов судов первой и второй инстанций фактическим обстоятельствам дела и направлено на новое рассмотрение в суд первой инстанции. При повторном рассмотрении постановление апелляционного суда оставлено в силе окружным судом.

В целом анализ судебной практики выявил единый подход судов по применению главы 8 КоАП РФ. Между тем спорные вопросы имеются, и связаны они с применением специального законодательства, регулирующего использование природных ресурсов.

Особое значение рассмотренные в данном обзоре примеры судебной практики приобретают в свете того, что в соответствии с пунктом 40.1 постановления Пленума Высшего Арбитражного суда Российской Федерации от 28.05.2009 № 36 «О применении Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел в арбитражном суде апелляционной инстанции» (с изменениями, внесёнными постановлением Пленума ВАС РФ от 24.03.2011 № 30) апелляционные постановления по административным делам, если размер наложенного административного штрафа не превышает для юридических лиц – 100 тыс. рублей, для предпринимателей – 5 тыс. рублей, являются окончательными и могут быть обжалованы в кассационную инстанцию только по процессуальным основаниям.

Несоблюдение экологических требований при эксплуатации предприятий, сооружений и иных объектов, в том числе нарушение правил учёта отходов, образующихся в процессе производственной деятельности, влечёт административную ответственность по статье 8.1 КоАП РФ.

Установив, что предприниматель не проводит инвентаризацию отходов, образующихся в результате производственной деятельности, не разрабатывает проекты нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, не ведёт их первичный учёт, отсутствуют паспорта на опасные отходы, а у работников отсутствует подготовка в области охраны окружающей среды, административный орган привлёк его к ответственности по статье 8.2 КоАП РФ.

Между тем объективной стороной правонарушения, предусмотренного статьёй 8.2 КоАП РФ, является действие или бездействие, состоящее в несоблюдении экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами.

Из статьи 1 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» с изменениями, внесёнными Федеральным законом от 30.12.2008 (далее – Закон № 89-ФЗ), следует, что под обращением с отходами понимается деятельность по сбору, накоплению, использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению отходов.

Согласно данной редакции закона, вступившей в силу с 30.06.2009, из понятия «обращение с отходами» исключена деятельность, в процессе которой образуются отходы. Следовательно, с этой даты законодатель фактически вывел лиц, не занимающихся специализированной деятельностью по обращению с отходами, из состава субъектов ответственности, предусмотренных статьёй 8.2 КоАП РФ.

В данном случае деятельность предпринимателя не связана со сбором, накоплением, использованием, обезвреживанием, транспортированием и размещением отходов, отходы образуются в процессе его деятельности по производству хлеба и мучных изделий, что влечёт административную ответственность по статье 8.1 КоАП РФ как за нарушения экологических требований при эксплуатации предприятий.¹

Предприниматель, осуществляющий розничную торговлю и производящий накопление отходов от этого вида деятельности, является субъектом ответственности, предусмотренной статьёй 8.2 КоАП РФ.

В связи с отсутствием учёта всех видов отходов, образующихся в процессе осуществления розничной торговли, разработанных и утверждённых паспортов на отходы I и IV классов опасности, не проведением подготовки специалистов в области экологической безопасности предприниматель привлечён к ответственности по статье 8.2 КоАП РФ.

В силу статьи 1 Закона № 89-ФЗ деятельность по обращению с отходами включает в том числе и деятельность по их накоплению, то есть временное складирование отходов (на срок не более шести месяцев) в местах, обустроенных в соответствии с требованиями законодательства в области охраны окружающей среды и законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, в целях их дальнейшего использования, обезвреживания, размещения, транспортирования.

¹ По делу № А05-19564/2009 постановление апелляционной инстанции оставлено в силе окружным судом.

В соответствии с заключённым с МУП договором предприниматель взял на себя обязательство оборудовать площадку для установки на ней металлических контейнеров, установить контейнеры, отвечающие санитарным требованиям, не производить вывоз мусора собственными силами без предварительного разрешения МУП. Факт наличия такой площадки с размещенными на ней контейнерами для мусора подтверждён материалам дела.

С учетом данных обстоятельств суд признал, что предприниматель производит деятельность по накоплению отходов, а значит, обязан соблюдать требования статей 11, 18, 19 Закона № 89-ФЗ и статей 23 и 74 Федерального закона от 01.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Закон № 7-ФЗ). Квалификация его действий по статье 8.2 КоАП РФ является правильной.²

Субъекты малого и среднего предпринимательства не подлежат административной ответственности по статье 8.2 КоАП РФ за накопление отходов в отсутствие разработанных проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение.

Административный орган, привлекая общество к ответственности по статье 8.2 КоАП РФ, вменил ему нарушение правил обращения с отходами в виде накопления полиэтиленовой пленки, образующейся при производстве питьевой и минеральной воды, без установленных уполномоченным органом нормативов образования отходов и лимитов на их размещение.

Признавая незаконным постановление административного органа, суд руководствовался положениями пункта 3 статьи 18 Закона № 89-ФЗ в редакции, действующей с 30.06.2009, согласно которому субъекты малого и среднего предпринимательства, в результате хозяйственной и иной деятельности которых образуются отходы, не обязаны разрабатывать проекты нормативов образования отходов и лимитов на их размещение. Они представляют в уполномоченные органы лишь отчётность об образовании, использовании, обезвреживании, размещении отходов в уведомительном порядке.

Поскольку общество соответствует критериям субъекта малого предпринимательства, установленным статьёй 4 Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (численность работников 9 человек), состав вменённого административного правонарушения в его действиях отсутствует.³

Хозяйствующий субъект, допустивший нарушение экологических и санитарно – эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления, подлежит привлечению к ответственности по статье 8.2 КоАП РФ. Нарушение действующих санитарных правил и гигиенических нормативов, невыполнение санитарно-гигиенических и противоэпидемических требований влечёт за собой административную ответственность по статье 6.3 КоАП РФ.

² По делу № А05-19566/2009 постановление апелляции оставлено в силе окружным судом. Определением ВАС РФ от 25.02.2011 в пересмотре судебных актов в порядке надзора отказано.

³ По делам № А44-846/2010, А05-19564/2009 постановление апелляции оставлено в силе окружным судом.

В деятельности управляющей компании установлены следующие нарушения: у дома под мусорными контейнерами отсутствует специальная площадка с водонепроницаемым покрытием и ограждением, территория около контейнерной площадки захлавлена, периодичность удаления твёрдых бытовых отходов не согласована, что послужило основанием для привлечения к ответственности по статье 8.2 КоАП РФ.

Суд признал квалификацию деяния ошибочной, поскольку в данном случае общество допустило нарушения пунктов 2.1.3 и 2.2.1 СанПиН 42-128-4690-88 «Санитарные правила содержания территорий населённых мест», утверждённых Министерством здравоохранения СССР 05.08.1988 № 4690-88, что влечёт административную ответственность по статье 6.3 КоАП РФ, объективная сторона которой заключается в нарушении действующих санитарных правил и гигиенических нормативов, невыполнении санитарно-гигиенических и противоэпидемических мероприятий.

Квалификация деяния по статье 8.2 КоАП РФ за нарушение санитарно-гигиенических правил возможна только в отношении лиц, осуществляющих специализированную деятельность по обращению с отходами производства и потребления и иными опасными веществами. Однако таких сведений в отношении управляющей компании не представлено.⁴

Поскольку обязательность проведения государственной экологической экспертизы установлена нормой закона, вступившей в силу 30.05.2008, то производство работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов без положительного заключения государственной экологической экспертизы влечёт применение административной ответственности по части 1 статьи 8.4 КоАП РФ только в случае, если данные правоотношения возникли после указанной даты.

Административный орган привлёк общество к ответственности по статье 8.4 КоАП РФ, установив невыполнение им требований законодательства об обязательности проведения государственной экологической экспертизы.

Суд освободил общество от административной ответственности, руководствуясь тем, что пункт 4.1 статьи 12 Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», предусматривающий обязательность государственной экологической экспертизы регионального уровня проектной документации на объекты, которые располагаются на землях особо охраняемых природных территорий регионального значения, вступил в силу 30.05.2008. То есть его действие распространяется на правоотношения, возникшие после указанной даты.

В данном случае бурение скважин общество осуществляло на основании договора от 10.04.2007, соответственно спорные правоотношения возникли до вступления в силу нормы, возлагающей обязанность проведения экологической экспертизы. При отсутствии события правонарушения общество не подлежало привлечению к ответственности.⁵

⁴ По делу № А66-13044/2009 постановление апелляционной инстанции оставлено в силе окружным судом.

⁵ Дело № А05-5086/2010 в кассационной инстанции не рассматривалось.

Привлекая землепользователя к ответственности по части 2 статьи 8.6 КоАП РФ за уничтожение плодородного слоя земли, административный орган должен доказать, в чём конкретно выразилась порча земли, подтвердить свои выводы об ухудшении качественного состояния почвы доказательствами, а также указать причинно-следственную связь между действиями лица, привлекаемого к административной ответственности, и наступлением вредных последствий.

Административный орган установив, что на принадлежащем муниципальному образованию (далее – МО) земельном участке сельскохозяйственного назначения уничтожен плодородный слой почвы путём захламления отходами производства и потребления, чем нарушены требования подпункта 1 пункта 2 статьи 12, пункта 1 статьи 13 Земельного кодекса Российской Федерации и статьи 8 Федерального закона от 16.07.1998 № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения», привлёк его к ответственности по части 2 статьи 8.6 КоАП РФ.

Суд при рассмотрении дела пришёл к выводу об отсутствии события административного правонарушения и вины заявителя в его совершении, поскольку в оспариваемом постановлении и в материалах проверки отсутствовали сведения о времени образования свалки, о совершении именно МО действий (бездействия), которые привели к порче земли, и о том, когда конкретно эти действия были совершены. Административным органом не доказан факт наступления вредных последствий, выраженных в уничтожении плодородного слоя почв в результате каких-либо неправомерных действий или бездействий МО.⁶

В другом деле суд подтвердил правомерность постановления административного органа о привлечении общества к ответственности по части 1 статьи 8.6 КоАП РФ.

Вменяя обществу нарушение в виде самовольного снятия и перемещения плодородного слоя земли, административный орган провёл осмотр земельного участка сельскохозяйственного назначения, установил его принадлежность обществу и вид разрешённого использования, выявил конкретное местонахождение и размеры участков, подвергшихся порче, определил неблагоприятные последствия несанкционированного перемещения почвы.⁷

Обязанность по соблюдению законодательства по охране окружающей среды, в том числе путём принятия мер по установке очистных сооружений на всех местах выпуска ливневых сточных вод в водные объекты, возложена на органы местного самоуправления, следовательно, МУП, не имея очистных сооружений и не осуществляя очистку сточных вод, не является субъектом правонарушения, предусмотренного частью 4 статьи 8.13 КоАП РФ, и подлежит освобождению от административной ответственности.

⁶ Дело № А05-1985/2010 в кассационной инстанции не рассматривалось.

⁷ По делу № А66-15229/2009 постановление апелляции оставлено в силе окружным судом.

Уполномоченным органом установлен факт поступления в реку Северную Двину канализационных стоков, имеющих хозфекальный запах, что послужило основанием для привлечения МУП, осуществляющего эксплуатацию водохозяйственной системы и отвечающее за качество сбрасываемых сточных вод, к административной ответственности по части 4 статьи 8.13 КоАП РФ.

Суд отменил данное постановление в связи с неправильным определением субъекта правонарушения.

Пунктом 1 части 6 статьи 60 Водного кодекса Российской Федерации (далее – Водный кодекс РФ) запрещается при эксплуатации водохозяйственной системы осуществлять сброс в водные объекты сточных вод, не подвергшихся санитарной очистке, обезвреживанию, а также сточных вод, не соответствующих требованиям технических регламентов.

Из материалов проверки следует, что очистные сооружения ливневых сточных вод на выпуске в водный объект – реку Северную Двину отсутствуют, данные воды сбрасываются без очистки с содержанием вредных (загрязняющих) веществ.

Между тем за МУП на праве хозяйственного ведения закреплены только сети дренажно-ливневой канализации, в том числе до выпуска в Северную Двину, в отношении которых оно обязано осуществлять промывку труб канализационной сети, механическую очистку от грязи канализационных труб, обследование сетей дренажно-ливневой канализации.

Таким образом, МУП не осуществляет очистку сточных вод, следовательно, не является субъектом правонарушения по части 4 статьи 8.13 КоАП РФ.⁸

Водопользователь, нарушивший срок предоставления сведений, полученных в результате учёта сброса сточных и (или) дренажных вод и их качества, подлежит привлечению к ответственности по части 1 статьи 8.14 КоАП РФ, которая является специальной по отношению к статье 19.7 КоАП РФ, устанавливающей ответственность за непредставление сведений без указания определённого предмета правовых отношений.

Общество, осуществляющее деятельность по сбросу сточных вод, содержащих загрязняющие вещества, в реку, в нарушение пункта 5 части 2 статьи 39 Водного кодекса РФ не представило в установленные сроки сведения, полученные в результате учёта сброса сточных и (или) дренажных вод и их качества, что послужило основанием для привлечения его к ответственности по части 1 статьи 8.14 КоАП РФ.

При обращении в суд общество указало на необходимость квалификации вменённого ему деяния по статье 19.7 КоАП РФ.

Однако несоблюдение обществом правил водопользования при сбросе сточных вод в водные объекты было подтверждено материалами дела и не оспаривалось заявителем, в связи с чем суд признал правильной квалификацию его действий по части 1 статьи 8.14 КоАП РФ как нарушение правил водопользования при сбросе сточных вод в водные объекты.

⁸ Дело № А05-13460/2010 в кассационной инстанции не рассматривалось.

Статья 19.7 КоАП РФ устанавливает ответственность за непредставление сведений в государственный орган, представление которых предусмотрено законом и необходимо для осуществления этим органом его законной деятельности, то есть носит общий характер без указания определённого предмета правовых отношений.⁹

Нарушение порядка отбора проб промышленных выбросов в атмосферу аннулирует результаты проверки, проведённой административным органом по факту правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 8.21 КоАП РФ.

Общество привлечено к ответственности по части 2 статьи 8.21 КоАП РФ, поскольку в 1,5 раза превысило разрешённый выброс в атмосферный воздух углерода оксида.

Суд не принял представленные административным органом доказательства в качестве допустимых и отменил обжалуемое постановление ввиду не соблюдения порядка сбора доказательств.

В нарушение статьи 27.10 КоАП РФ протокол отбора проб составлен без участия понятых.

Кроме того, в нарушение статьи 26.5 КоАП РФ пробы выбросов отобраны не уполномоченными на то лицами, а именно, сотрудниками Федерального государственного учреждения «Центр лабораторного анализа и технических измерений по Северо-Западному федеральному округу». В соответствии с пунктом 6 Положения о нормативах выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на него, утверждённого Постановлением Правительства Российской Федерации от 02.03.2000 № 183, такими полномочиями наделены территориальные органы Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору.¹⁰

Ответственность за невнесение в установленные сроки платы за негативное воздействие на окружающую среду, установленная статьёй 8.41 КоАП РФ, наступает для физических и юридических лиц только в том случае, если в результате их деятельности происходит такое воздействие на окружающую среду, которое подпадает под виды негативного воздействия, закреплённые в Законе № 7-ФЗ. При этом объективную сторону правонарушения образует как полное невнесение в установленный срок платы, так и частичное.

В ходе проверки выявлено, что общество внесло плату за негативное воздействие на окружающую среду с нарушением срока, установленного действующим законодательством, что явилось основанием для привлечения к ответственности по статье 8.41 КоАП РФ.

Суд отменил постановление административного органа, указав на следующие обстоятельства.

В данном случае обществу вменялось в вину невнесение в установленные сроки платы за размещение образующихся в процессе швейного производства

⁹ Дело № А44-4150/2010 в кассационной инстанции не рассматривалось.

¹⁰ Дело № А44-2506/2010 в кассационной инстанции не рассматривалось.

отходов: отработанных картриджей принтеров, списанных клавиатур, отходов бумаги и картона от канцелярской деятельности, мусора от уборки складских помещений, бумажных обрезков от выкровок.

В силу статей 1 и 12 Закона № 89-ФЗ под размещением отходов понимается их хранение и захоронение; данная деятельность носит специализированный характер и осуществляется в специально оборудованных местах.

Поскольку общество не осуществляло данную деятельность, обязанность вносить плату за размещение образующихся в процессе деятельности отходов у него отсутствовала.¹¹

В другом деле административным органом было доказано негативное воздействие общества на окружающую среду в виде размещения отходов производственного процесса добычи нефти (подтоварной воды) в подземном коллекторе.

Однако суд первой инстанции признал незаконным постановление о привлечении к ответственности ввиду отсутствия состава правонарушения по статье 8.41 КоАП РФ, поскольку имело место неполное внесение платежей.

Апелляционный суд посчитал указанный вывод ошибочным, указав, что невнесение платы по одному из объектов негативного воздействия на окружающую среду образует объективную сторону административного правонарушения, предусмотренного статьёй 8.41 КоАП РФ.¹²

Ведение деятельности, которая может оказать влияние на состояние водных биологических ресурсов и среды их обитания без соответствующего согласования с федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства, нарушает правила охраны среды обитания водных биологических ресурсов и охватывается объективной стороной правонарушения, ответственность за которое предусмотрена статьёй 8.33 КоАП РФ.

Общество, производившее строительство хозяйственной постройки в границах водоохраной зоны, прибрежной защитной полосы реки без согласования с уполномоченным органом в области рыболовства, привлечено к ответственности по части 1 статьи 8.42 КоАП РФ.

Суд признал квалификацию деяния общества ошибочной, поскольку состав правонарушения, предусмотренный частью 1 статьи 8.42 КоАП РФ, связан с неисполнением ограничений по использованию таких особых объектов как прибрежная защитная полоса водного объекта и водоохранная зона водного объекта. Охраняемые общественные отношения ограничиваются сферой соблюдения специально предусмотренных запретов и ограничений при использовании прибрежной защитной полосы водного объекта и водоохранной зоны водного объекта.

В свою очередь, обязанность по согласованию отдельных видов деятельности с органом власти в области рыболовства предусмотрена в целях сохранения водных биологических ресурсов и среды их обитания и установлена в

¹¹ Дело № А05-20235/2009 в кассационной инстанции не рассматривалось.

¹² По делам № А05-2988/2010, А05-3622/2010 выводы апелляции подтверждены кассационной инстанцией.

части 2 статьи 50 Федерального закона от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

Неисполнение данной обязанности представляет собой нарушение правил охраны среды обитания водных биологических ресурсов, то есть посягает на иные общественные отношения, чем охраняемые частью 1 статьи 8.42 КоАП РФ, и охватывается объективной стороной правонарушения, ответственность за которое предусмотрена статьей 8.33 КоАП РФ.¹³

Председатель Пятого судебного состава

О.Ю. Пестерева

Судья

О.Б. Ралько

И.о. консультанта отдела анализа и обобщения
судебной практики

Л.В. Пушкова

05 мая 2011 года

¹³ Дело № А05-12563/2010 в кассационной инстанции не рассматривалось.