

**ПЯТНАДЦАТЫЙ АРБИТРАЖНЫЙ АПЕЛЛЯЦИОННЫЙ СУД**

Газетный пер., 476 лит А, г. Ростов-на-Дону, 344002, тел.: (863) 218-60-26, факс: (863) 218-60-27
E-mail: info@15aas.arbitr.ru, Сайт: <http://15aas.arbitr.ru/>

ПОСТАНОВЛЕНИЕ**арбитражного суда апелляционной инстанции
по проверке законности и обоснованности решений (определений)
арбитражных судов, не вступивших в законную силу**

город Ростов-на-Дону
18 ноября 2011 года

дело № А53-3065/2011
15АП-11615/2011

Резолютивная часть постановления объявлена 17 ноября 2011 года.
Полный текст постановления изготовлен 18 ноября 2011 года.

Пятнадцатый арбитражный апелляционный суд в составе:

председательствующего судьи Сулименко О.А.

судей Т.Г. Гуденица, Н.Н. Ивановой

при ведении протокола судебного заседания секретарем судебного заседания
Власовой Т.С.

при участии:

от заявителя: ведущего специалиста-эксперта Топчиева А.А., доверенность от
19.07.2011 г., сроком до 31.12.2011 г., начальника отдела учета платы за
негативное воздействие Семеновой О.А., доверенность от 10.11.2011 г. №05/6079,
сроком до 31.12.2011 г.,

от заинтересованного лица: ведущего специалиста-эксперта Ратниковой О.С.,
доверенность от 29.06.2011 г. № 113, сроком до 29.06.2012 г.,

от третьих лиц: от закрытого акционерного общества «РСТОА № 1
Донавтосервис»: представителя по доверенности Степанян С.С., доверенность от
03.11.2011 г. сроком до 31.12.2011 г., от Нижне-Донского управления Федеральной
службы по экологическому, технологическому и атомному надзору представитель
не явился, извещён надлежащим образом.

рассмотрев в открытом судебном заседании апелляционную жалобу Департамента
Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Южному
федеральному округу

на решение Арбитражного суда Ростовской области

от 24.08.2011 по делу № А53-3065/2011

по заявлению Департамента Федеральной службы по надзору в сфере
природопользования по Южному федеральному округу ОГРН 1046164025951

к заинтересованному лицу: Управление Федеральной антимонопольной службы по
Ростовской области ИНН 6163030500 ОГРН 1026103173172

при участии третьих лиц: закрытое акционерное общество "РСТОА № 1
Донавтосервис", Нижне-Донское управление Федеральной службы по
экологическому, технологическому и атомному надзору

о признании незаконным решения от 08.02.2011 (резолютивная часть объявлена 04.02.2011) № 1072/04 и предписания от 04.02.2011 № 43/04 в части отзыва писем от 28.02.2010 № 01-15/3722 и от 16.11.2010 № 01-15/4104, принятое судьей Борозинцом А.М.

УСТАНОВИЛ:

Департамент Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Южному федеральному округу (далее – департамент) обратился в Арбитражный суд Ростовской области с заявлением к Управлению Федеральной антимонопольной службы по Ростовской области (далее – управление, антимонопольный орган) о признании незаконным решения от 08.02.2011 (резолютивная часть объявлена 04.02.2011) № 1072/04 и предписания от 04.02.2011 № 43/04 в части отзыва писем от 28.02.2010 № 01-15/3722 и от 16.11.2010 № 01-15/4104 (с учетом уточнений первоначально заявленных требований, произведенных в порядке ст. 49 АПК РФ (т. II, л.д. 96)).

Исковые требования мотивированы тем, что до вступления в законную силу приказа Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 25.02.2010 № 50 и отмены постановления Правительства Российской Федерации от 16.06.2000 № 461, указанное постановление подлежит применению, в том числе, для расчета платы за размещение отходов.

Решением Арбитражного суда Ростовской области от 24.08.2011 в удовлетворении заявленных требований отказано. Решение мотивировано тем, что возложение на субъектов малого предпринимательства обязанности по внесению платы за размещение отходов с пятикратным повышающим коэффициентом противоречит закону.

Департамент Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Южному федеральному округу обжаловал решение суда первой инстанции в порядке, предусмотренном гл. 34 АПК РФ, и просил принять новый судебный акт об удовлетворении заявленных требований. Указывает на законность своих действий по применению к правоотношениям по исчислению платы за размещение отходов в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 16.06.2000 № 461 и разъяснениями уполномоченных органов.

В отзыве на апелляционную жалобу управление указывает на противоречие позиции департамента действующему законодательству, поскольку изменения в законодательство, согласно которым субъекты малого и среднего предпринимательства не разрабатывают проект нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, внесены в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» 30.06.2009, а потому общий порядок установления лимитов для субъектов малого предпринимательства неприменим. Позиция департамента о том, что масса размещенных отходов, указанная в отчетности, является лимитом на размещение отходов в следующем году, противоречит вышеуказанным изменениям в закон и ухудшает положение субъектов малого предпринимательства в сравнении с периодом, предшествующим введению льгот.

В отзыве на апелляционную жалобу третье лицо – закрытое акционерное общество «РСТОА № 1 Донавтосервис» – указало на согласие с решением суда первой инстанции и противоречие доводов апелляционной жалобы нормам действующего законодательства.

В судебном заседании суда апелляционной инстанции 10.11.2011 объявлялся перерыв до 17.11.2011, о чем участвующие в деле лица уведомлены под роспись, информация о перерыве размещена в сети Интернет.

В судебном заседании представители заявителя, заинтересованного лица и третьего лица – закрытого акционерного общества «РСТОА № 1 Донавтосервис» – поддержали доводы, изложенные в апелляционной жалобе и отзывах на нее.

Изучив материалы дела, оценив доводы апелляционной жалобы, заслушав представителей участвующих в деле лиц, арбитражный суд апелляционной инстанции пришел к выводу о том, что апелляционная жалоба подлежит удовлетворению по следующим основаниям.

Как следует из материалов дела, по заявлению закрытого акционерного общества «РСТОА № 1 Донавтосервис» (далее – общество) управлением 22.12.2010 в отношении Департамента Росприроднадзора по Южному федеральному округу возбуждено дело № 1423/04 по признакам нарушения требований части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции).

Поводом для обращения в антимонопольный орган закрытого акционерного общества «РСТОА № 1 Донавтосервис» послужили следующие обстоятельства.

Общество обладает признаками, предусмотренными статьей 4 Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», для отнесения его к соответствующей категории субъектов.

При подаче обществом отчетности о размещении отходов в уведомительном порядке письмами департамента ему были даны разъяснения следующего характера.

Письмом от 28.10.2010 № 01-15/3772 департамент сообщил обществу о том, что расчет платы за размещение бытовых отходов на полигоне должен осуществляться с пятикратным повышающим коэффициентом ввиду отсутствия у общества лимитов на размещение отходов, предложил представить корректирующий расчет платы за негативное воздействие на окружающую среду за 3 квартал 2010 года.

В продолжение переписки в письме от 16.11.2010 № 01-15/4104 департамент указал, что плата за размещение отходов в пределах показателей, представленных в отчетности об образовании, использовании, обезвреживании, размещении отходов, будет исчисляться как за размещение отходов в пределах лимитов, только с момента вступления в силу приказа Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 25.02.2010 № 50 «О порядке разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение». До указанного момента, плата за размещение отходов в отсутствии установленных лимитов взимается с пятикратным повышающим коэффициентом вне зависимости от подачи отчетности. Указал также, что отчетность общества по итогам 2010 года будет давать ему право исчислять плату за размещение отходов в пределах лимитов только в 2011 году (при условии вступления в силу приказа Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 25.02.2010 № 50 «О порядке разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение»). Обществу вновь предложено представить корректирующий расчет платы за негативное воздействие на окружающую среду, указано на возможное применение мер административного воздействия.

Решением управления от 08.02.2011 (резолютивная часть объявлена 04.02.2011) № 1072/04 действия департамента признаны нарушающими требования части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции. Департаменту также выдано предписание от 04.02.2011 № 43/04, в соответствии с которым на департамент налагается обязанность прекратить нарушение антимонопольного законодательства в срок до 04.03.2011, а именно отозвать письма от 28.10.2010 № 01-15/3772 и от 16.11.2010 № 01-15/4104; не предъявлять к субъектам малого и среднего предпринимательства, в случае предоставления ими в установленном порядке отчетности об образовании, использовании, обезвреживании, о размещении отходов, требования об осуществлении расчета платы за размещение отходов с пятикратным повышающим коэффициентом, ввиду отсутствия у данных субъектов установленных лимитов (нормативов) на размещение отходов.

Полагая, что решение от 08.02.2011 (резолютивная часть объявлена 04.02.2011) № 1072/04 по делу № 1423/04 и выданное на основании п. 2 решения предписание № 43/04 в части обязанности департамента отозвать письма от 28.10.2010 № 01-15/3772 и от 16.11.2010 № 01-15/4104, принятые Управлением Федеральной антимонопольной службы по Ростовской области, являются незаконными, департамент обратился в арбитражный суд с настоящим заявлением.

Апелляционная коллегия полагает, что суд первой инстанции дал верное толкование норм материального права в части обязанностей субъектов малого предпринимательства по предоставлению отчетности и отсутствию в связи с этим обязанности по внесению платы за размещение отходов с учетом пятикратного повышающего коэффициента.

Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» регулирует порядок обращения с отходами, возникающими не только в процессе производства продукции, но и любой деятельности, в ходе которой образуются отходы.

Порядок определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 28.08.1992 № 632 (далее - Порядок).

В соответствии с пунктами 5 и 6 указанного Порядка в случае отсутствия у природопользователя оформленного в установленном порядке разрешения на выброс, сброс загрязняющих веществ, размещение отходов вся масса загрязняющих веществ учитывается как сверхлимитная. Плата за сверхлимитное загрязнение окружающей природной среды определяется путем умножения соответствующих ставок платы за загрязнение в пределах установленных лимитов на величину превышения фактической массы выбросов, сбросов загрязняющих веществ, объемов размещения отходов уровней вредного воздействия над установленными лимитами, суммирования полученных произведений по видам загрязнения и умножения этих сумм на пятикратный повышающий коэффициент.

Правила разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение утверждены Постановлением Правительства РФ от 16.06.2000 № 461, которое к моменту рассмотрения дела в суде первой инстанции утратило в силу в связи с изданием постановления Правительства РФ от 07.02.2011 № 54. В настоящий момент действует Порядок разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, утвержденный

приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 25.02.2010 № 50.

Указанный Порядок предназначен для индивидуальных предпринимателей и юридических лиц (их филиалов и других территориально обособленных подразделений), в результате хозяйственной и иной деятельности которых образуются отходы, за исключением индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, отнесенных в соответствии с законодательством Российской Федерации к субъектам малого и среднего предпринимательства, и для территориальных органов Федеральной службы по надзору в сфере природопользования. Индивидуальные предприниматели и юридические лица, отнесенные в соответствии с законодательством Российской Федерации к субъектам малого и среднего предпринимательства, в результате хозяйственной и иной деятельности которых образуются отходы, представляют в соответствующие территориальные органы Росприроднадзора отчетность об образовании, использовании, обезвреживании, о размещении отходов (за исключением статистической отчетности) в уведомительном порядке в соответствии с порядком, утвержденным Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации (утвержден приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 16.02.2010 № 30).

Согласно статье 1 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» лимит на размещение отходов – это предельно допустимое количество отходов конкретного вида, которые разрешается размещать определенным способом на установленный срок в объектах размещения отходов с учетом экологической обстановки на данной территории.

Статьей 18 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» предусмотрено, что в целях обеспечения охраны окружающей среды и здоровья человека, уменьшения количества отходов применительно к индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам, в результате хозяйственной и иной деятельности которых образуются отходы, устанавливаются нормативы образования отходов и лимиты на их размещение.

Лимиты на размещение отходов устанавливаются в соответствии с нормативами предельно допустимых вредных воздействий на окружающую среду уполномоченные федеральные органы исполнительной власти или органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области обращения с отходами в соответствии со своей компетенцией.

Пунктом 16 статьи 33 Федерального закона от 30.12.2008 № 309-ФЗ «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона "Об охране окружающей среды" и отдельные законодательные акты Российской Федерации» внесены изменения в статью 18 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», согласно которым для индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, относящихся к субъектам малого и среднего предпринимательства, отменена обязанность разрабатывать проекты нормативов образования и лимиты на их размещение, ими представляется отчетность об образовании, использовании, обезвреживании, размещении отходов в уведомительном порядке.

Статья 18 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (в редакции от 30.12.2008) вступила в законную силу 30.06.2009, а значит, данная правовая норма действовала на момент направления

департаментом в адрес общества писем, послуживших основанием для возбуждения дела № 1423/04 антимонопольным органом.

В обоснование доводов о правомерности требования о взимании платы за загрязнение окружающей среды с применением пятикратного превышающего коэффициента департамент сослался на письмо Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 22.06.2010 № 00-07-12/3116, согласно которому вплоть до вступления в силу приказа Минприроды России от 25.02.2010 № 50 и отмены постановления Правительства Российской Федерации от 16.06.2000 № 461, указанное постановление подлежит применению, в связи с чем, плата за размещение отходов в отсутствие установленных лимитов взимается с пятикратным повышающим коэффициентом вне зависимости от подачи отчетности.

Указанный довод подлежит отклонению, поскольку письмо Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, является внутренним документом Ростехнадзора разъяснительного характера, не относящимся к нормативным правовым актам, тогда как законодатель пунктом 3 статьи 18 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» установил, что субъекты малого и среднего предпринимательства, в результате хозяйственной и иной деятельности которых образуются отходы, представляют в уполномоченные федеральные органы исполнительной власти или органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с их компетенцией отчетность об образовании, использовании, обезвреживании, о размещении отходов в уведомительном порядке.

Суд первой инстанции, установив, что общество отвечает условиям, содержащимся в статье 4 Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» и является субъектом малого предпринимательства, пришел к правильному выводу, что общество как субъект малого и среднего предпринимательства освобождено от разработки проекта нормативов образования отходов и лимитов на их размещение и соответствующего его утверждения в уполномоченном органе для получения лимитов.

Между тем, принимая судебный акт об отказе в удовлетворении заявленных требований, суд первой инстанции не учел следующее.

В соответствии с частью 2 статьи 29 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации к подведомственности арбитражных судов относятся дела об оспаривании ненормативных актов государственных органов.

Предметом заявленных требований является оспаривание решения и выданного на основании п. 2 решения предписания антимонопольного органа.

Дело рассматривалось в суде первой инстанции в процессуальном порядке, предусмотренном главой 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Процедура рассмотрения указанной категории дел регламентирована, в частности, положениями статьи 200 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации. В соответствии с частью 4 указанной статьи при рассмотрении дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц арбитражный суд в судебном заседании осуществляет проверку оспариваемого акта или его отдельных положений, оспариваемых решений и

действий (бездействия) и устанавливает их соответствие закону или иному нормативному правовому акту, устанавливает наличие полномочий у органа или лица, которые приняли оспариваемый акт, решение или совершили оспариваемые действия (бездействие), а также устанавливает, нарушают ли оспариваемый акт, решение и действия (бездействие) права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Таким образом, суду первой инстанции надлежало проверить, принят ли оспариваемый ненормативный акт в пределах компетенции, установленной для органов Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации.

Как следует из оспариваемого решения управления, нормативным основанием для его вынесения послужила часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции. Частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов или организациям, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия).

Как следует из разъяснений Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, при рассмотрении дел о признании недействующими или недействительными актов названных органов, о признании незаконными их действий (бездействия) по заявлениям антимонопольного органа, поданным в связи с нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, арбитражные суды должны учитывать следующее: если антимонопольным органом доказано, что акты, действия (бездействие) приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, а соответствующим органом не указана конкретная норма федерального закона, разрешившая данному органу принять оспариваемый акт, осуществить действия (бездействие), заявленные требования подлежат удовлетворению (п. 8 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства»).

Таким образом, в материалах дела должны присутствовать доказательства того, что письма департамента, послужившие основанием для возбуждения антимонопольным органом дела, приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Антимонопольный контроль, осуществляемый в рамках, определяемых специальным законом, не может быть отождествлен с общей проверкой соблюдения федерального законодательства государственным органом, входящей в компетенцию иного правоохранительного органа, осуществляющего деятельность по надзору за соблюдением законности.

В соответствии с частью 1 статьи 3 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» настоящий Федеральный закон распространяется на отношения, которые связаны с защитой конкуренции, в том числе с предупреждением и пресечением монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, и в которых участвуют российские юридические

лица и иностранные юридические лица, организации, федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные осуществляющие функции указанных органов органы или организации, а также государственные внебюджетные фонды, Центральный банк Российской Федерации, физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели.

В полномочия территориального органа Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации, как следует из п. 4.5 Положения о территориальном органе Федеральной антимонопольной службы, утвержденного приказом ФАС России от 26.01.2011 № 30, территориальный орган, в числе прочего, выдает (направляет) предписания, обязательные для исполнения юридическими и физическими лицами, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, в случаях, предусмотренных антимонопольным законодательством, законодательством о рекламе и законодательством о естественных монополиях.

Исходя из вышеизложенных положений, проверка толкования закона органом исполнительной власти и применение подзаконных нормативных правовых актов о порядке представления отчетности и исчисления обязательных платежей, выдачи разъяснений в соответствии с таким толкованием, не относятся к компетенции антимонопольных органов, поскольку не входят в сферу регулирования Закона о конкуренции. Антимонопольным органом не представлено доказательств того, что действия департамента в рамках рассматриваемых правоотношений приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, понятие которой дано в п. 7 статьи 4 Закона о конкуренции. В компетенцию антимонопольного органа не входит проверка правильности исчисления обязательных платежей в бюджет, осуществляемой иными государственными органами (департаментом, налоговыми, таможенными и иными органами). В рассматриваемом случае целью выдачи разъяснений об осуществлении расчета платы за размещение отходов с пятикратным повышающим коэффициентом не является установление дискриминационных условий, когда одни хозяйствующие субъекты ставятся в привилегированное положение по сравнению с другими в правоотношениях по обращению товаров на соответствующем товарном рынке.

В случае, если общество полагало свои права нарушенными вынесением департаментом писем от 28.02.2010 № 01-15/3722 и от 16.11.2010 № 01-15/4104, нарушенные права могли быть восстановлены посредством обращения к надлежащему лицу, в полномочия которого входит общий надзор за соблюдением законности, либо судебной процедурой самостоятельного оспаривания указанных писем как ненормативных актов (в случае их квалификации как таковых с учетом возложения на общество обязанности произвести перерасчет платежей).

Исходя из изложенного, апелляционная коллегия полагает, что вынесение департаментом писем от 28.02.2010 № 01-15/3722 и от 16.11.2010 № 01-15/4104 антимонопольное законодательство не нарушает, следовательно, оснований для вынесения оспариваемых решения и предписания у антимонопольного органа не имелось.

Заявленные департаментом требования подлежат удовлетворению в объеме, определенном департаментом: недействительными надлежит признать вынесенные антимонопольным органом решение от 08.02.2011 (резюлютивная часть объявлена

04.02.2011) № 1072/04 и предписание от 04.02.2011 № 43/04 в части обязанности отозвать писем от 28.02.2010 № 01-15/3722 и от 16.11.2010 № 01-15/4104.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 258, 269 – 271 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, арбитражный суд

ПОСТАНОВИЛ:

Решение Арбитражного суда Ростовской области от 24.08.2011 по делу № А53-3065/2011 отменить. Признать недействительными решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Ростовской области от 08.02.2011 (резолютивная часть объявлена 04.02.2011) № 1072/04 и предписание Управления Федеральной антимонопольной службы по Ростовской области от 04.02.2011 № 43/04 в части обязанности Департамента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Южному федеральному округу отозвать письма от 28.02.2010 № 01-15/3722 и от 16.11.2010 № 01-15/4104.

В соответствии с частью 5 статьи 271, частью 1 статьи 266 и частью 2 статьи 176 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации постановление арбитражного суда апелляционной инстанции вступает в законную силу со дня его принятия.

Постановление может быть обжаловано в порядке, определенном главой 35 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, в Федеральный арбитражный суд Северо-Кавказского округа.

Председательствующий

О.А. Сулименко

Судьи

Т.Г. Гуденица

Н.Н. Иванова