

Росприроднадзор увеличил плату за выброс вредных веществ в 25 раз. Компании удалось признать это злоупотреблением правом



**Максим Игоревич
Григорьев,**
управляющий Южной
дирекцией юридической
фирмы VEGAS LEX
krasnodar@vegalex.ru

Фабула дела

ОАО «Шестая генерирующая компания оптового рынка электроэнергетики» (далее — ОГК-6) в ходе своей деятельности оказывала вредное воздействие на окружающую среду. Такие компании по закону должны осуществлять экологические платежи (постановления Правительства РФ от 28.08.1992 № 632 и от 12.06.2003 № 344, Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»). В конце марта 2011 года компания получила разрешение на выброс вредных веществ в атмосферный воздух и произвела расчет оплаты. Компания предоставила его департаменту Росприроднадзора по Южному федеральному округу (далее — Росприроднадзор, департамент). Ее размер составлял чуть более 5,2 млн руб. В последующем ОГК-6 присоединилась к ОАО «Вторая генерирующая компания оптового рынка электроэнергии» (далее — ОГК-2, компания).

В 2012 году в результате проверки данного расчета департамент установил, что с 1 января по 27 марта 2011 года у правопродшественника компании отсутствовало разрешение на выброс загрязняющих веществ. Оно было выдано ОГК-6 не с 01.01.2011, а только 28.03.2011 на срок до 31.12.2012.

Департамент произвел перерасчет платы, приняв массу загрязняющих веществ в период, когда у правопродшественника компании отсутствовало разрешение на выброс, как сверхлимитную. После этого Росприроднадзор направил ОГК-2 требование об уплате задолженности по плате за негативное воздействие на окружающую среду в размере более 119 млн руб. (сверх уже ранее уплаченных ОГК-6 5,2 млн руб.).

При этом департамент придерживался той позиции, что рассчитанная и уплаченная правопреемником ОГК-2 плата

за I квартал 2011 года должна быть увеличена на повышенные ставки (размер которых в среднем превышает ставки для выбросов в пределах нормативов в 5 раз) и дополнительно на пятикратный повышающий коэффициент. Таким образом, по мнению Росприроднадзора, правопреемник компании занизил подлежащую уплате сумму примерно в 25 раз.

Компания посчитала такое требование незаконным и не исполнила его. Департамент обратился в арбитражный суд для взыскания спорной задолженности (постановление АС Северо-Кавказского округа от 07.10.2014 по делу № А53-34258/2012; определением ВС РФ от 11.03.2015 отказано в передаче дела в Судебную коллегию по экономическим спорам).

Отсутствие разрешения на выбросы является формальным основанием для начисления платы за вредные выбросы

«Одним из основных аргументов, на который мы опирались, выстраивая линию защиты в апелляционной и кассационной инстанциях, был довод о злоупотреблении правом. Дело в том, что Росприроднадзор затянул выдачу разрешения на выброс вредных веществ, сославшись на техническую ошибку: желая получить новое разрешение на выброс, правопреемник компании ошибочно указал в своем заявлении «переоформление разрешения», хотя следовало просить «выдать новое разрешение».

По нашему мнению, игнорирование департаментом очевидной технической ошибки при подаче заявления, нарушение сроков реагирования им на некорректное заявление, а также действия департамента по дальнейшему начислению повышенной в 25 раз платы за выброс вредных веществ следовало квалифицировать как злоупотребление своими публичными правами (властью).

Кроме того, дополнительно ОГК-2 акцентировала внимание суда первой инстанции еще на ряде обстоятельств, говорящих в пользу компании.

Так, задолженность по плате за выброс вредных веществ отсутствовала в передаточном акте (ОГК-2 являлась правопреемником ОГК-6, которая осуществляла спорные выбросы). Росприроднадзор неверно определил количество выбрасываемых вредных веществ в I квартале 2011 года, при этом компания не превышала нормативов предельно допустимых выбросов», — рассказывает представитель ОГК-2 Максим Григорьев.

Тем не менее данные аргументы не убедили суд первой инстанции, который удовлетворил иск Росприроднадзора, основываясь на формальном подходе без анализа всех обстоятельств дела в их совокупности и взаимосвязи. Суд исходил из того, что выброс вредных веществ в атмосферный воздух стационарным источником допускается лишь на основании разрешения уполномоченного органа (ст. 14 Федерального закона от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»). Разрешением на выброс устанавливаются предельно допустимые выбросы и другие условия, которые обеспечивают охрану атмосферного воздуха. Таким образом, выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух производятся только на основании разрешения, а не по нормативам предельно допустимых выбросов.

Суд пришел к выводу, что наличие у природопользователя разрешения на выбросы в спорный период времени является императивным требованием природоохранного законодательства. Законодатель установил повышающий пятикратный коэффициент к ставке платы за сам факт выбросов вредных веществ в отсутствие разрешения. Данный вывод, как указал суд, подтверждается не только природоохранным законодательством, но

и имеющейся судебной практикой (постановление Пленума ВАС РФ от 21.10.1993 № 22 «О некоторых вопросах практики применения Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды», определение ВАС РФ от 05.04.2010 № ВАС-1928/10). Применение пятикратного повышающего коэффициента в случае отсутствия разрешения на выброс также подтверждается окружными судами (постановления ФАС Западно-Сибирского округа от 28.05.2009 № Ф04-3013/2009(7144-А67-9), Северо-Западного округа от 27.10.2009 № А42-771/2009).

При этом суд первой инстанции решил, что ссылка ОГК-2 на недочеты департамента при рассмотрении заявления ОГК-6, направленного на получение разрешения на новый период и на отсутствие своей вины в неполучении разрешения на выброс вредных веществ, не является предметом спора по данному делу. Все приведенные аргументы по этому доводу относятся к иному предмету — обжалованию действий (бездействия) Росприроднадзора в порядке гл. 24 АПК РФ, которые не были своевременно обжалованы.

Доводы об отсутствии в передаточном акте присоединяемого к ОГК-2 юридического лица задолженности перед бюджетом по плате за негативное воздействие на окружающую среду и о непередаче этой задолженности по передаточному акту также были отклонены со ссылкой на универсальный характер правопреемства в соответствии с п. 1 ст. 129 ГК РФ. Как указал при этом суд первой инстанции, такое правопреемство охватывает все обязательства, а также иные имущественные и неимущественные права реорганизуемого юридического лица. То есть все права и обязанности присоединенного общества переходят к вновь возникшей организации не на основании указания их в передаточном акте, а в силу закона.

«Поскольку нас привлекли уже на стадии апелляционного обжалования, по согла-

сованию с клиентом мы решили усилить дополнительным обоснованием и ссылками на судебную практику некоторые уже высказанные в первой инстанции доводы, особенно довод о злоупотреблении истцом (департаментом) своими публичными правами (властью), сделав его одним из центральных аргументов.

Так, в апелляционной жалобе мы более обстоятельно акцентировали внимание суда на том, что департамент Росприроднадзора нарушил порядок выдачи разрешения на 2011 год. Соответственно, в рамках рассмотрения заявления о взыскании платы необходимо и возможно было рассмотреть вопрос законности (незаконности) действий по выдаче разрешения», — уточняет Максим Григорьев.

При этом методика расчета массы выбросов, предложенная истцом, не предусмотрена законодательством и содержит существенные логические ошибки. А именно: спорный расчет произведен на основании предположения о том, что в каждый день в течение I квартала осуществлялось равное количество выбросов в атмосферу загрязняющих веществ. Законодательством не предусмотрен механизм определения нормативов допустимых выбросов менее чем на год, в связи с чем примененный истцом расчет таких нормативов в меньшие периоды (за квартал и день) является необоснованным. Суд первой инстанции при проверке расчета платы не принял во внимание, что компания осуществляла выброс загрязняющих веществ в пределах нормативов предельно допустимых выбросов, в соответствии с утвержденным для компании-правопреемника проектом нормативов, действующим до 31.12.2012.

В жалобе мы особо подчеркнули, что заявленный ранее ответчиком (ОГК-2) довод о том, что требования истца являются злоупотреблением правом и не подлежат судебной защите, суд первой инстанции вовсе оставил без рассмотрения и надлежа-

щей оценки. Также были аргументированы и иные доводы, в том числе о безосновательном игнорировании применимой судебной практики, о ссылке суда на нерелевантные выводы судов по делам с другими обстоятельствами, о значимых процессуальных нарушениях в виде указания в обжалованном решении на документы, отсутствующие в материалах дела.

Однако апелляционный суд не прислушался ни к одному из приведенных компаний доводов и оставил в силе обжалованное решение. В своем постановлении он исходил из того же, что и суд первой инстанции: повышающий пятикратный коэффициент к ставке платы за сам факт отсутствия соответствующего разрешения установлен как размер обязательного фискального платежа и не является мерой ответственности, в связи с чем наличие (отсутствие) вины компании в данном случае не имеет правового значения. Также апелляционный суд не согласился с доводами о неправильном расчете Росприроднадзором платы за выброс вредных веществ в период отсутствия разрешения.

Разумные ожидания подлежат судебной защите

«Благоприятного для нас поворота дела удалось добиться только в суде кассационной инстанции. В кассационной жалобе среди прочего мы продолжали настаивать на злоупотреблении департаментом своими правами администратора публичных платежей и, как следствие, правами на судебную защиту публичных интересов.

Так, мы обосновывали, что такое злоупотребление выразилось в искусственном создании самим же истцом формальных условий для предъявления к ответчику требований о взыскании платы за выбросы в 25-кратном размере. Отсутствие у ответчика разрешения на выброс в период с 1 января по 27 марта 2011 года стало следствием ненадлежащей реализации департаментом

предоставленных ему полномочий (прав) по выдаче ответчику этого разрешения.

В частности, действуя разумно и добросовестно, правопродшественник ответчика (ОГК-6) в начале декабря 2010 года, то есть заблаговременно, до окончания срока действия ранее выданного ему разрешения на 2010 год (действовавшего до 31 декабря 2010 года), направил в Роспотребнадзор заявление для получения разрешения на 2011 год, к которому прилагался полный пакет необходимых документов. Была лишь допущена техническая ошибка в заявлении — вместо слов «на выдачу» было указано «на переоформление» разрешения на 2011 год», — делится Максим Григорьев.

Однако в нарушение требований законодательства истец не рассмотрел данное заявление: не принял в установленный срок какое-либо решение (причем, вплоть до рассмотрения спора в кассационной инстанции).

В связи с этим ОГК-6 в середине февраля 2011 года повторно направила истцу аналогичное заявление с исправлением технической ошибкой, но с приложением того же самого комплекта документов. По результатам рассмотрения именно этих документов истец и выдал разрешение на 2011 год.

По нашему мнению, такие действия и бездействие департамента явно противоречили принципу правовой определенности и разумных ожиданий (*legitimate expectations*)¹.

Так, разумным ожиданием ответчика в рассматриваемом случае являлось наступление одного из следующих независимых от его воли событий:

- надлежащее рассмотрение первоначального заявления ответчика; или
- ретроспективное распространение срока действия разрешения на весь 2011 год (то есть с 1 января 2011 года, а не с конца марта этого же года).

Эти разумные ожидания правопродшественника компании подлежали судебной

защите, в том числе в виде отказа департаменту в иске в связи со злоупотреблением им своим правом. Это следует из судебной практики применения принципа разумности ожиданий исходя из запрета на такое злоупотребление².

«Как возможность, так и необходимость применения института злоупотребления правом в рассматриваемом деле мы обосновали следующим образом.

Статья 17 Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 04.11.1950 устанавливает запрет на любые формы злоупотребления любыми правами, в том и числе и публичными. В российском национальном праве запрет на злоупотребление властью установлен ст. 52 Конституции РФ³.

Гражданское законодательство РФ дополнительно предусматривает запрет на извлечение преимуществ из незаконного или недобросовестного поведения (п. 4 ст. 1 ГК), а также санкцию в виде отказа в защите прав лица, злоупотребившего правом (ст. 10 ГК РФ). Эти положения частного права ввиду пробельности регулирования схожих отношений в применимом публичном праве должны применяться по аналогии (ч. 6 ст. 13 АПК РФ). Подобный подход к применению института злоупотребления правом в публичных отношениях (о недопустимости защиты таких прав) нашел отражение и в судебной практике (постановления ФАС Северо-Западного округа от 14.12.2004 по делу № А05-12323/03-12, Московского округа от 29.03.2005 № КА-А40/2024-05, Центрального округа от 14.06.2012 года по делу № А54-3139/2009 и др.).

Более того, Президиум ВАС РФ косвенно указывал на возможность применения правил о злоупотреблении правом при признании ненормативного акта недействительным (п. 8 информационного письма Президиума ВАС РФ от 25.11.2008 № 127 «Обзор практики применения арбитражными судами статьи 10 Гражданского кодекса Российской Федерации»; далее —

Информационное письмо № 127)», — продолжает Максим Григорьев.

Между тем суды обеих инстанций, не рассмотрев по существу довод о злоупотреблении истцом своими правами, ограничились лишь указанием на то, что законодательство не позволяет учитывать наличие вины природопользователя при определении размера платы за выбросы. Однако ответчик, вопреки мнению судов, не заявлял довод о необоснованности требований истца в связи с отсутствием вины ответчика в осуществлении выбросов без разрешения.

В любом случае конструкция норм о злоупотреблении правом как самостоятельного института права не предполагает учета наличия или отсутствия вины лица, чьи права нарушены таким злоупотреблением. В данном случае правовое значение может иметь лишь наличие вины лица, которое злоупотребляет своим правом (определение ВАС РФ от 25.04.2011 № ВАС-18601/10).

Так, правовая конструкция института злоупотребления правом позволяет признать таковым действия, совершаемые в рамках предоставленных законом прав, но с нарушением их пределов. Согласно универсальной позиции Президиума ВАС РФ такое злоупотребление может быть вызвано действиями лица, которые поставили другую сторону в положение, когда она не могла реализовать принадлежащие ей права (постановления Президиума ВАС РФ от 05.10.2010 по делу № А70-6551/2009, от 21.05.2013 № 17388/12). При этом права истца, нарушенные по его же вине, не подлежат судебной защите (постановление Президиума ВАС РФ от 02.03.2013 № 15187/12).

Иными словами, требования, заявленные лицом, виновным в сложившемся положении, признаются злоупотреблением правом, которое не подлежит защите (п.п. 1 и 3 Информационного письма № 127).

В рассматриваемом случае именно бездействие истца привели к невозможности

реализации права ответчика на осуществление выбросов в период с 1 января по 27 марта 2011 года и в последующем к попытке получить уже в качестве администратора бюджетных средств суммы, значительно превышающие те, которые должен был уплатить правопродшественник ответчика.

Срок рассмотрения заявления о выдаче разрешения влияет на период начисления штрафной платы

В итоге кассационный суд учел, что при отсутствии у компании разрешения на выбросы загрязняющих веществ плата за негативное воздействие на окружающую среду существенно увеличивается. Соответственно, срок рассмотрения заявления о выдаче разрешения на выбросы загрязняющих веществ может влиять на период, за который организации начисляется повышенная (штрафная) плата.

Компания обратилась в департамент 06.12.2010 с заявлением на переоформление разрешения на выброс загрязняющих веществ в окружающую среду ошибочно, так как следовало подать заявление на выдачу разрешения. Департамент нарушил срок рассмотрения заявления и направления ответа, что привело к увеличению периода получения разрешения и начислению повышенной платы.

В частности, истец подготовил письмо о необходимости представления дополнительных сведений и направил компании ответ 16.02.2011, который поступил ей 17.02.2011. При этом приложение 16 при-

каза Минприроды России от 31.10.2008 № 288 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по исполнению государственной функции по выдаче разрешений на выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду» предусматривает, что максимальный срок действий по оформлению письма о мотивированном отказе в переоформлении разрешения и направлению такого письма заявителю составляет 5 рабочих дней. В связи с этим суд указал, что департаменту надлежало опровергнуть доводы компании о том, что бездействие истца увеличило период выдачи разрешения.

Учитывая, что в данном случае в заявлении компании не была указана причина переоформления, но в нем изложены прежние сведения и приложены документы, в том числе разрешение (то есть оно не было утрачено или повреждено, чтобы его переоформлять) со сроком действия — 31.12.2012, департаменту следовало обосновать неочевидность ошибочного обращения компании с заявлением на переоформление вместо заявления на выдачу разрешения. На основании изложенного суд кассационной инстанции пришел к выводу, что истец мог нарушить срок рассмотрения заявления и направления ответа, что способствовало увеличению периода получения разрешения и начислению повышенной платы.

Кассация отменила апелляционное постановление с направлением дела на новое рассмотрение в апелляцию для дополнительно-

- 1 Принцип разумности ожиданий активно используется в практике ЕСПЧ, в частности, в делах: «Пайн Вэллей Девелопментс Лимитед и другие против Ирландии» (1991), «Ликоурезос против Греции» (2006), «Анхеузер-Буш Инкорпорейтед против Португалии» (2007), «Плалам С.П.А. против Италии» (2010) и др., а также применяется в арбитражной практике (см.: определение ВАС РФ о передаче дела в Президиум ВАС РФ от 16.02.2012 № ВАС-15837/11, постановление Президиума ВАС РФ от 21.02.2012 № 131041/11 и др.).
- 2 См.: постановления Президиума ВАС РФ от 14.06.2011 № 16970/10, от 24.08.2012 по делу № А76-3642/2012, Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 18.02.2013 по делу № А76-19301/2012 и др.
- 3 Предоставленные гражданам Конституцией РФ права и свободы распространяются и на юридических лиц, это следует из правовой позиции КС РФ, изложенной в абз. 1 п. 4 постановления от 17.12.1996 № 20-П.

го исследования довода о злоупотреблении правом со стороны истца.

Однако апелляционный суд пришел к выводу о необоснованности доводов компании. Он в основном повторил аргументы, изложенные в судебных актах первой и «отмененной» апелляционной инстанции, дополнив лишь указанием на то, что департаментом соблюден порядок выдачи разрешений на выброс загрязняющих веществ в окружающую среду и в его действиях отсутствуют признаки злоупотребления правом. Суд указал, что довод компании об ошибочности подачи заявления на переоформление отклонен в связи с тем, что административный регламент, которым должен был руководствоваться истец, определяет порядок, сроки и последовательность действий при осуществлении полномочий по выдаче разрешений. Данный регламент обязателен для применения должностными лицами департамента при осуществлении полномочий по выдаче разрешений. Регламент устанавливает последовательность и состав административных действий, которыми необходимо руководствоваться при осуществлении административной процедуры по переоформлению разрешения на выброс.

Поэтому истец, по мнению апелляции, при получении соответствующего заявления, руководствуясь соответствующим регламентом, выдает разрешение, либо в случае некомплектности отказывает в выдаче разрешения (переоформления) путем направления письма о некомплектности и предоставлении дополнительных документов. Других действий он не правомерен осуществлять. Кроме того, выдача разрешений и переоформление разрешений — это две различные процедуры, и перейти от одной к другой невозможно и незаконно, так как такого административного действия регламентом не предусмотрено. Исполнители несут персональную ответственность, которая закреплена

в должностном регламенте, в соответствии с требованиями законодательства РФ. Следовательно, теоретически вариант действий, предлагаемый обществом повлек бы нарушение законодательства и привлечение исполнителей к ответственности органами, осуществляющими контроль за исполнением государственной функции по выдаче разрешений. Также апелляция посчитала, что департамент не нарушил сроков при рассмотрении заявлений компании на переоформление и выдачу разрешения на выбросы. Кроме того, компания не воспользовалась имевшейся у нее возможностью («законным основанием») по обжалованию действий департамента как в порядке, установленном регламентом (п. 29 Регламента), так и путем обращения в судебные органы в порядке гл. 24 АПК РФ либо по обращению в департамент за консультацией.

«Пришлось обжаловать постановление апелляционной инстанции по второму кругу.

В дополнение к предыдущим доводам о злоупотреблении департаментом своим публичным правом (властью) мы ссылались еще на его недопустимый (излишний) формализм и ложный правовой пуризм, которые не подлежат защите российским правом и судом. Иными словами, доводы истца, а также выводы суда апелляционной инстанции о необходимости сугубо формального подхода при оценке заявления ответчика свидетельствовали о их стремлении подменить содержание правового функционала департамента или правового предназначения (цели) юридических институтов по защите окружающей среды излишним стремлением к формалистике при исполнении департаментом возложенных на него государственных функций», — поясняет Максим Григорьев.

При повторном рассмотрении суд кассационной инстанции отменил решение и постановления нижестоящих судов и принял свой судебный акт — отказал в удовлетворении требований департамента в пол-

ном объеме. Руководствуясь применимым законодательством, а также учитывая установленные обстоятельства, кассация (кроме указания на нарушение департаментом сроков рассмотрения заявления компании) пришла к следующим важным выводам.

Наличие технической ошибки в заявлении ответчика не освобождало департамент от обязанности предоставить возможность ее устранения на стадии рассмотрения заявления. В свою очередь, тот факт, что действие (бездействие) государственного органа не было признано в судебном порядке незаконным, сам по себе не является основанием для вывода о законности действия (бездействия). При рассмотрении заявленного иска суд самостоятельно оценивает законность соответствующего действия (бездействия) государственного органа (должностного лица) (п. 4 информационного письма Президиума ВАС РФ от 31.05.2011 № 145 «Обзор практики рассмотрения арбитражными судами дел о возмещении вреда, причиненного государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами»). При соблюдении департаментом установленного срока по оформлению и направлению письма о мотивированном отказе в переоформлении разрешения у компании имелась бы возможность своевременно устранить техническую ошибку и избежать применения пятикратного повышающего коэффициента к ставке платы за выброс вредных (загрязняющих) веществ.

Истец должен был в течение 5 рабочих дней известить компанию о наличии технической ошибки, либо при отсутствии формального подхода при оказании государственных услуг рассмотреть заявление общества как заявление о выдаче нового разрешения, что в полной мере соответство-

вало бы волеизъявлению компании. Исходя из изложенных обстоятельств, суд кассационной инстанции счел, что департамент пытался извлечь преимущество и экономическую выгоду из своего незаконного и недобросовестного поведения. То есть в поведении департамента Росприроднадзора имеются признаки злоупотребления правом (ст. 10 ГК РФ), что является основанием для отказа в иске.

При обращении в департамент компания разумно ожидала своевременного и надлежащего рассмотрения своего заявления, правовой целью обращения с которым являлось оформление публичных отношений по осуществлению надлежащих экологических платежей в 2011 году. Из материалов дела не следовало, что в действиях ОГК-2 имелись признаки недобросовестного поведения, направленного на обход требований закона об оплате экологических платежей либо занижения их размеров. В такой ситуации применение платы за сверхлимитное загрязнение окружающей природной среды по причине допущенной технической ошибки не соответствует целям правового регулирования.

«Верховный суд РФ подтвердил позицию кассации и отказал департаменту в передаче кассационной жалобы в Судебную коллегия по экономическим спорам. Таким образом, наш ключевой аргумент — о наличии злоупотребления со стороны Росприроднадзора при выдаче разрешения и начислении повышенной платы за выброс вредных веществ — сыграл решающую роль в выигрыше нами данного дела. Надеемся, что примененная нами стратегия отстаивания интересов в споре с уполномоченным публичным органом будет полезна и другим компаниям», — резюмирует Максим Григорьев. ^{AM}

4 Бюллетень ЕСПЧ. 2010. № 3.

5 В данном определении, в частности, указано, что попытка подмены важности существа правоотношения формальным подходом свидетельствует о юридическом пурризме и не может влечь судебной защиты.