



РІШЕННЯ У ГОСПОДАРСЬКИХ СПРАВАХ

Відповідно до положень ч. 1 ст. 19 та ч. 1 ст. 238 ГК України суб'єкти господарювання мають право без обмежень самостійно здійснювати господарську діяльність, що не суперечить законодавству, а у разі порушення встановлених законодавчими актами правил здійснення господарської діяльності до суб'єктів господарювання можуть бути застосовані уповноваженими органами державної влади або органами місцевого самоврядування адміністративно-господарські санкції, тобто заходи організаційно-правового або майнового характеру, спрямовані на припинення правопорушення суб'єкта господарювання та ліквідацію його наслідків.

Оскільки відповідач мав всі правові підстави для здійснення господарської діяльності (відповідні рішення, договори, дозволи, акти), то суд касаційної інстанції неправильно застосував норми матеріального права, а саме послався на те, що позивач нібито порушив вимоги ч. 1 ст. 246 ГК України, ч. 9 ст. 69 Повітряного кодексу України та п. 147 Положення про використання повітряного простору України, і безпідставно припинив господарську діяльність відповідача

ПОСТАНОВА

*Судової палати у господарських справах Верховного Суду України
від 20 травня 2014 р.
(в и т я г)*

Бориспільський міжрайонний прокурор в інтересах держави в особі Державної авіаційної служби України звернувся до Господарського суду Київської області з позовом до товариства з обмеженою відповідальністю «Еко-Сервіс» (далі — ТОВ) про зобов'язання припинити господарську діяльність щодо функціонування полігона твердих побутових відходів.

На обґрунтування позовних вимог позивач зазначив, що господарська діяльність відповідача щодо функціонування полігона твердих побутових відходів є такою, що загрожує життю і здоров'ю людей або становить підвищену небезпеку для довкілля, та здійснюється всупереч положенням Конвенції про міжнародну цивільну авіацію, ГК, Повітряного кодексу України (далі — ПК) й інших нормативно-правових актів.

Рішенням Господарського суду Київської області від 20 березня 2013 р. у справі № 14/121-12, залишеним без змін постановою Київського

апеляційного господарського суду від 7 серпня 2013 р., позовні вимоги задоволено повністю та зобов'язано ТОВ припинити господарську діяльність щодо функціонування полігона твердих побутових відходів.

Вищий господарський суд України постановою від 4 березня 2014 р. касаційну скаргу ТОВ залишив без задоволення, а постанову Київського апеляційного господарського суду від 7 серпня 2013 р. та рішення Господарського суду Київської області від 20 березня 2013 р. у цій справі — без змін.

В основу постанови суду касаційної інстанції покладено висновок про те, що господарська діяльність ТОВ, пов'язана з експлуатацією та утриманням полігона твердих побутових відходів, розташованого на приаеродромній території державного підприємства «Міжнародний аеропорт «Бориспіль» (далі — ДП) у радіусі 15 км від контрольної точки аеродрому, а саме на відстані до 2 км від злітно-посадкової

смуги, спричиняє масове скупчення птахів, що становить загрозу для польотів повітряних суден, загрожує життю та здоров'ю людей. Тому, на думку Вищого господарського суду України, порушено вимоги ст. 69 ПК, ч. 1 ст. 246 ГК та вимоги Положення про використання повітряного простору України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29 березня 2002 р. № 401.

ТОВ у порядку ст. 111¹⁹ ГПК подало заяву про перегляд Верховним Судом України постанови Вищого господарського суду України від 4 березня 2014 р. у справі № 14/121-12 з мотивів неоднакового застосування судом касаційної інстанції частин 1, 2 та 9 ст. 69 ПК, ч. 1 ст. 246 ГК та вимог Положення про використання повітряного простору України.

На обґрунтування неоднакового застосування судом касаційної інстанції норм матеріального права заявник надав копію постанови Вищого господарського суду України від 9 вересня 2008 р. у справі № 21/228 (1/695-29/184), в якій висловлено правову позицію про те, що не вбачається порушень Водного кодексу України у господарській діяльності відповідача, пов'язаній з вирощуванням і розведенням риби на природоохоронній території та поверхневих водах позивача.

Вищий господарський суд України ухвалою від 14 квітня 2014 р. допустив справу № 14/121-12 до провадження Верховного Суду України для перегляду постанови Вищого господарського суду України від 4 березня 2014 р. у цій справі.

Заслухавши суддю-доповідача, пояснення представників сторін, дослідивши викладені у заяві доводи, Судова палата у господарських справах Верховного Суду України вважає, що заява підлягає задоволенню з таких підстав.

Відповідно до ч. 1 ст. 19 ГК суб'єкти господарювання мають право без обмежень самостійно здійснювати господарську діяльність, що не суперечить законодавству.

Згідно з ч. 2 ст. 55 Закону від 25 червня 1991 р. № 1264-ХІІ «Про охорону навколишнього природного середовища» розміщення відходів дозволяється лише за наявності спеціального дозволу на визначених місцевими радами територіях у межах установлених лімітів з додержанням санітарних і екологічних норм способом, що забезпечує можливість їх подальшого використання як вторинної сировини і безпеку для навколишнього природного середовища та здоров'я людей (у редакції Закону від 14 грудня

1999 р. № 1288-XIV, чинній на час виникнення спірних правовідносин).

Як убачається із судових рішень судів першої та апеляційної інстанцій, ТОВ здійснює діяльність, пов'язану з експлуатацією та утриманням орендованого полігона твердих побутових відходів на підставі державного акта від 31 грудня 2001 р. на право постійного користування виробничим управлінням комунального господарства Бориспільського міськвиконкому земельною ділянкою площею 6,0382 га під розміщення сміттєзвалища, виданого Глибоцькою сільською радою Бориспільського району Київської області та зареєстрованого в книзі записів за № 427; договору оренди, укладеного 26 жовтня 2002 р. Бориспільським виробничим управлінням комунального господарства і ТОВ; акта від 17 червня 2003 р. про прийняття в експлуатацію першого пускового комплексу північної частини полігона відходів 4 класу небезпеки; паспорта місця видалення відходів — полігона твердих побутових відходів м. Борисполя — від 25 квітня 2005 р., затвердженого головою Бориспільської міської ради і погодженого головним державним санітарним лікарем Київської області, керівником Київського обласного управління водного господарства, керівником північного державного регіонального геологічного підприємства «Північгеологія», начальником Державного управління екоресурсів у Київській області, начальником територіального управління Комітету по нагляду за охороною праці України по Київській області та м. Києву; дозволу від 21 липня 2011 р. на розміщення ТОВ відходів на 2012 р., виданого Державним управлінням охорони навколишнього природного середовища в Київській області; інших документів, копії яких є у матеріалах справи.

Ураховуючи викладене, ТОВ має всі правові підстави для здійснення господарської діяльності з експлуатації та утримання орендованого полігона твердих побутових відходів.

Разом із тим у період із 17 січня по 30 грудня 2010 р., з 10 січня 2011 р. по 5 січня 2012 р. та 19 жовтня 2012 р. комісіями, утвореними ДП, проведено еколого-орнітологічні дослідження обстежень прилеглої до аеродрому території, за результатами яких складено відповідні акти, згідно з якими виявлено певну кількість птахів на території експлуатованого ТОВ полігона твердих побутових відходів, розміщеного у радіусі 15 км від контрольної точки аеродрому, а саме на відстані до 2 км від торця злітно-посадкової смуги.

Крім того, 20 жовтня 2012 р. Державною екологічною інспекцією у Київській області проведено позапланову перевірку дотримання ТОВ вимог природоохоронного законодавства, за результатами якої складено відповідний акт перевірки, яким встановлено, що на території полігона твердих побутових відходів м. Борисполя на час перевірки виявлено скупчення птахів.

На підставі цих актів, фотоматеріалів і звітів про спостереження за птахами ДП зверталось до прокуратури Київської області, Бориспільської районної державної адміністрації, Бориспільської міської ради, Київської обласної державної адміністрації щодо припинення ТОВ господарської діяльності з утримання, експлуатації та закриття полігона твердих побутових відходів як такого, що спричиняє масове скупчення птахів на приаеродромній території, які створюють загрозу для безпеки польотів, а отже, на думку ДП, така господарська діяльність загрожує життю і здоров'ю людей.

За змістом абз. 6 ч. 3 ст. 19 ГК держава здійснює контроль і нагляд за господарською діяльністю суб'єктів господарювання й у сфері виробництва і праці — за безпекою виробництва і праці, додержанням законодавства про працю; за пожежною, **екологічною**, санітарно-гігієнічною безпекою; за дотриманням стандартів, норм і правил, якими встановлено обов'язкові вимоги щодо умов здійснення господарської діяльності.

Відповідно до ч. 1 ст. 238 ГК за порушення встановлених законодавчими актами правил здійснення господарської діяльності до суб'єктів господарювання можуть бути застосовані уповноваженими органами державної влади або органами місцевого самоврядування адміністративно-господарські санкції, тобто заходи організаційно-правового або майнового характеру, спрямовані на припинення правопорушення суб'єкта господарювання та ліквідацію його наслідків.

Згідно з частинами 1 та 2 ст. 246 ГК здійснення будь-якої господарської діяльності, що загрожує життю і здоров'ю людей або становить підвищену небезпеку для довкілля, забороняється. У разі здійснення господарської діяльності з порушенням екологічних вимог діяльність суб'єкта господарювання може бути обмежена або зупинена Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів АР Крим, а також іншими уповноваженими органами в порядку, встановленому законом.

Абзацами 2 і 3 ст. 1 Закону від 5 квітня 2007 р. № 877-V «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (далі — Закон № 877-V) ¹ визначено, що державний нагляд (контроль) — це діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади АР Крим, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, прийнятного рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища, а заходи державного нагляду (контролю) — це планові та позапланові заходи, які здійснюються шляхом проведення перевірок, ревізій, оглядів, обстежень та інших дій.

Відповідно до абз. 4 ч. 4 та абз. 1 ч. 5 ст. 4 Закону № 877-V встановлюється виключно законами вичерпний перелік підстав для зупинення господарської діяльності. Повне або часткове зупинення виробництва (виготовлення) або реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг допускається за постановою адміністративного суду, ухваленою за результатами розгляду позову органу державного нагляду (контролю) щодо застосування заходів реагування. Вжиття інших заходів реагування, передбачених законом, допускається за вмотивованим письмовим рішенням керівника органу державного нагляду (контролю) чи його заступника, а у випадках, передбачених законом, — із наступним підтвердженням обґрунтованості вжиття таких заходів адміністративним судом.

Абзацом 2 п. 1.4 розд. 1 Порядку організації та проведення перевірок суб'єктів господарювання щодо дотримання вимог природоохоронного законодавства (затверджено наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 10 вересня 2008 р. № 464 і зареєстровано в Міністерстві юстиції України 15 січня 2009 р. № 18/16034) встановлено, що актом перевірки є документ, який фіксує факт проведення планових, позапланових перевірок суб'єктів господарювання і є носієм доказової інформації про виявлені порушення вимог законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища та його дотримання.

¹ У редакції, чинній на час виникнення спірних правовідносин.

Відповідно до пунктів 4.13 та 4.14 розд. 4 зазначеного Порядку за результатами проведеної планової та позапланової перевірки, в тому числі спільно з іншими органами державного нагляду (контролю), державним інспектором складається уніфікований акт перевірки дотримання вимог природоохоронного законодавства, що містить перелік питань для здійснення планових заходів державного нагляду (контролю), залежно від ресурсу, що перевірявся. Не допускається включення до акта перевірки інформації або висновків, які не підтверджені документально, пропозицій, а також інформації, наданої правоохоронними органами.

Крім того, згідно з пунктами 4.22 та 4.26 розд. 4 цього Порядку на підставі акта, який складено за результатами перевірки, протягом п'яти днів з дня її завершення, у разі виявлення порушень вимог природоохоронного законодавства складається припис про усунення порушень вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища. У разі необхідності видачі, зупинення дії чи анулювання в установленому законодавством порядку дозволів, лімітів та квот на спеціальне використання природних ресурсів, викиди і скиди забруднюючих речовин у навколишнє середовище, розміщення відходів, поводження з небезпечними хімічними речовинами, транскордонне переміщення об'єктів рослинного і тваринного світу, а також встановлення нормативів допустимих рівнів шкідливого впливу на стан навколишнього природного середовища відповідний орган Державної екологічної інспекції (далі — Держекоінспекція) вносить подання про це до Держекоінспекції чи її відповідного територіального органу.

Суд касаційної інстанції у постанові послався на порушення ТОВ вимог ч. 9 ст. 69 ПК та п. 147 Положення про використання повітряного простору України стосовно заборони відкритого складування харчових відходів, розміщення звалищ, спорудження або розбудови споруд, які сприяють масовому скупченню птахів, на відстані ближче ніж 15 км від визначеної території аеропорту (аеродрому). При цьому Вищий господарський суд України залишив поза увагою, що імперативність приписів цих норм стосується винятково діяльності, яка призводить

до **масового скупчення птахів**, котрі можуть створювати загрозу для повітряного руху. Факт такого скупчення має бути встановлено, зафіксовано та підтверджено виключно у передбаченому законом порядку.

Отже, суд касаційної інстанції, застосовуючи норми частин 1, 2 та 9 ст. 69 ПК, ч. 1 ст. 246 ГК та Положення про використання повітряного простору України, дійшов хибного висновку про наявність підстав для припинення господарської діяльності суб'єкта господарювання, що здійснював свою господарську діяльність у встановленому законодавством порядку на підставі договору оренди земельної ділянки зі спеціальним призначенням, маючи при цьому належні дозволи уповноважених органів державної влади, та до якого не застосовувалися у встановленому законом порядку адміністративно-господарські санкції.

Аналогічне розуміння правових підстав, необхідних для припинення господарської діяльності, викладено у постанові Вищого господарського суду України від 9 вересня 2008 р. № 21/228 (1/695-29/184).

Так, суди першої, апеляційної та касаційної інстанцій неправильно застосували положення матеріального права, тому Судова палата у господарських справах Верховного Суду України вважає, що заява про перегляд постанови суду касаційної інстанції підлягає задоволенню. Під час нового касаційного розгляду справи слід з'ясувати, чи мав позивач правові підстави посилатися на зазначені ним норми права, оскільки правовідносини, що становлять зміст заявлених ним позовних вимог, регулюються іншими нормами права, ніж ті, на які послався позивач.

Керуючись статтями 111²³—111²⁵ ГПК, Судова палата у господарських справах Верховного Суду України постановила: заяву ТОВ задовольнити.

Постанову Вищого господарського суду України від 4 березня 2014 р. у справі № 14/121-12 скасувати, справу направити на новий розгляд до суду касаційної інстанції.

Постанова є остаточною і може бути оскаржена тільки на підставі, встановленій п. 2 ч. 1 ст. 111¹⁶ ГПК.

КОМЕНТАР ДО ПОСТАНОВИ

У справі № 14/121-12 Верховний Суд України вирішив питання щодо правомірності зобов'язання припинити господарську діяльність товариства, пов'язану з експлуатацією та утриманням орендованого полігона твердих побутових відходів.

Згідно з частинами 1 та 2 ст. 246 ГК здійснення будь-якої господарської діяльності, що загрожує життю і здоров'ю людей або становить підвищену небезпеку для довкілля, забороняється. У разі здійснення господарської діяльності з порушенням екологічних вимог діяльність суб'єкта господарювання може бути обмежена або зупинена Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів АР Крим, а також іншими уповноваженими органами в порядку, встановленому законом.

Абзацами 2 і 3 ст. 1 Закону № 877-V визначено, що державний нагляд (контроль) — це діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади АР Крим, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, прийнятного рівня безпеки для населення, навколишнього природного середовища, а заходи державного нагляду (контролю) — це планові та позапланові заходи, які здійснюються шляхом проведення перевірок, ревізій, оглядів, обстежень та інших дій.

Абзацом 2 п. 1.4 розд. 1 Порядку організації та проведення перевірок

суб'єктів господарювання щодо дотримання вимог природоохоронного законодавства встановлено, що актом перевірки є документ, який фіксує факт проведення планових, позапланових перевірок суб'єктів господарювання і є носієм доказової інформації про виявлені порушення вимог законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища та його дотримання.

Відповідно до пунктів 4.13 та 4.14 розд. 4 зазначеного Порядку за результатами проведеної планової та позапланової перевірки, в тому числі спільно з іншими органами державного нагляду (контролю), державним інспектором складається уніфікований акт перевірки дотримання вимог природоохоронного законодавства, що містить перелік питань для здійснення планових заходів державного нагляду (контролю), залежно від ресурсу, що перевірявся. Не допускається включення до акта перевірки інформації або висновків, які не підтверджені документально, пропозицій, а також інформації, наданої правоохоронними органами.

Крім того, згідно з пунктами 4.22 та 4.26 розд. 4 цього Порядку на підставі акта, який складено за результатами перевірки, протягом п'яти днів з дня її завершення, у разі виявлення порушень вимог природоохоронного законодавства складається припис про усунення порушень вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища. У разі необхідності видачі, зупинення дії чи анулювання в установленому законодавством порядку дозволів, лімітів та квот на спеціальне використання природних ресурсів,

викиди і скиди забруднюючих речовин у навколишнє середовище, розміщення відходів, поводження з небезпечними хімічними речовинами, транскордонне переміщення об'єктів рослинного і тваринного світу, а також встановлення нормативів допустимих рівнів шкідливого впливу на стан навколишнього природного середовища відповідний орган Держекоінспекції вносить подання про це до Держекоінспекції чи її відповідного територіального органу.

Оскільки до відповідача (суб'єкта господарювання у сфері діяльності з експлуатацією та утриманням полігона твердих побутових відходів) не застосовувалися у встановленому законодавством порядку адміністративно-господарські санкції за порушення законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища та його дотримання, то здійснення ним господарської діяльності на підставі договору оренди земельної ділянки зі спеціальним призначенням за наявності при цьому належних дозволів уповноважених органів державної влади є правомірним.

Отже, така господарська діяльність не містить ознак порушень, передбачених частинами 1, 2 та 9 ст. 69 ПК, ч. 1 ст. 246 ГК і Положення про використання повітряного простору України, оскільки імперативність приписів цих норм стосується винятково діяльності, яка призводить до масового скупчення птахів, котрі можуть створювати загрозу для повітряного руху. Факт такого скупчення має бути встановлено, зафіксовано та підтверджено виключно у передбаченому законом порядку.