



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ17-892

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

27 ноября 2017 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации
при секретаре
с участием прокурора

Иваненко Ю.Г.
Сибиле Г.В.
Степановой Л.Е.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Козырева Дениса Евгеньевича о признании недействующим пункта 8 письма Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 11 января 2016 г. № 01/37-16-29 «О разъяснении отдельных положений Правил предоставления гостиничных услуг в Российской Федерации»,

установил:

11 января 2016 г. Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (далее – Роспотребнадзор) издано письмо № 01/37-16-29 «О разъяснении отдельных положений Правил предоставления гостиничных услуг в Российской Федерации» (далее – Письмо).

Разъясняя отдельные положения Правил предоставления гостиничных услуг в Российской Федерации, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 9 октября 2015 г. № 1085 (далее – Правила), Роспотребнадзор в пункте 8 Письма указал:

«В соответствии с пунктом 29 Правил «плата за проживание в гостинице взимается в соответствии с расчётным часом», т.е. временем, установленным исполнителем для заезда и выезда потребителя, определяемым с учётом положений пункта 23 Правил.

В соответствии с пунктом 25 Правил «исполнителем может быть установлена посуточная и (или) почасовая оплата проживания».

Поскольку согласно второму абзацу пункта 29 Правил «в случае задержки выезда потребителя после установленного расчётного часа плата за проживание взимается с потребителя в порядке, установленном исполнителем», информация о таком порядке, также как и сведения о времени заезда (выезда) из гостиницы, доводится до потребителя в числе обязательной информации об оказываемых услугах, перечень которой приведён в пункте 10 Правил, в порядке, предусмотренном пунктом 11 Правил.

Что же касается содержания последнего абзаца пункта 29 Правил, то его следует соотносить с первым абзацем этого же пункта, а также с положениями пунктов 23 и 25 Правил.

Это означает, что при использовании исполнителем посуточной оплаты проживания в качестве изначальной минимальной расчётной суммы для оплаты гостиничных услуг и при расчётом часе в 12 часов текущих суток по местному времени, в том случае, когда потребитель заезжает и размещается в гостинице после 0 часов 00 минут до названного установленного расчётного часа, а выезжает, к примеру, на следующий день до расчётного часа, исполнитель не может взимать с него за этот период времени (т.е. в день заезда до расчётного часа) плату за полные сутки, в результате чего общая сумма, подлежащая оплате, составит не плату за двое суток, а максимум – за 1,5 суток.

Одновременно следует иметь в виду, что поскольку в последнем абзаце пункта 29 Правил никак не упоминается для целей его правоприменения выезд потребителя, это означает, что он в этой связи не подлежит автономному применению в ситуации, когда и время размещения (заезда), и время выезда из гостиницы при посуточной оплате проживания приходится на период с 0 часов 00 минут до установленного расчётного часа».

Козырев Д.Е. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующим пункта 8 Письма, ссылаясь на его несоответствие действительному смыслу разъясняемого пункта 29 Правил и указывая, что на основании данного разъяснения с него была взята оплата полной стоимости гостиничного номера при заезде после 00 часов, а территориальным органом Роспотребнадзора отказано в возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 14.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в отношении исполнителя, предоставившего гостиничную услугу. По мнению административного истца, непривлечение к административной ответственности лица, нарушившего Правила, затрагивает его интересы, поскольку влияет на возможность возмещения вреда, причинённого административным правонарушением.

В письменных возражениях Роспотребнадзор указал, что оспариваемое письмо не является нормативным правовым актом, подготовлено и направлено в ответ на конкретное обращение Российской Гостиничной Ассоциации в соответствии с полномочиями и компетенцией федеральной службы, полагает, что основания для рассмотрения Верховным Судом Российской Федерации административного искового заявления в порядке, предусмотренном главой 21

Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отсутствуют, а ссылки на Письмо в решениях территориального органа федеральной службы являются корректными и не ущемляют законные интересы административного истца.

Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) в письменных объяснениях выразило позицию, что содержащиеся в оспариваемом пункте разъяснения фактически устанавливают новые правовые нормы, введены в качестве общеобязательных правил, распространяющихся на неопределённый круг лиц и рассчитанных на неоднократное применение. Таким образом, Письмо фактически приобрело нормативные свойства, позволяющие применять его в качестве обязывающего предписания общего характера.

Административный истец Козырев Д.Е. не явился в судебное заседание, о времени и месте которого извещён надлежащим образом.

В судебном заседании представитель Роспотребнадзора Прусаков О.В. не признал административный иск.

Представитель Минюста России Симочкина Н.И. поддержала позицию, изложенную в письменном отзыве.

Обсудив доводы административного истца Козырева Д.Е., выслушав возражения представителя Роспотребнадзора Прусакова О.В., объяснения представителя Минюста России Симочкиной Н.И., проверив наличие у оспариваемого акта нормативных свойств и его соответствие действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Степановой Л.Е., полагавшей, что заявленное требование должно быть удовлетворено, Верховный Суд Российской Федерации полагает административное исковое заявление подлежащим удовлетворению.

Верховный Суд Российской Федерации рассматривает в качестве суда первой инстанции административные дела об оспаривании актов федеральных органов исполнительной власти, иных федеральных государственных органов, Центрального банка Российской Федерации, государственных внебюджетных фондов, в том числе Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами (пункт 1¹ части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации», пункт 1¹ статьи 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Особенности производства по таким административным делам предусмотрены в главе 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Согласно статье 40 Закона Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей осуществляется уполномоченным

федеральным органом исполнительной власти, который вправе давать разъяснения по вопросам применения законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей (пункты 1 и 6).

Роспотребнадзор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в том числе функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере защиты прав потребителей, организации и осуществлению федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей; в целях реализации полномочий в установленной сфере деятельности имеет право давать юридическим и физическим лицам разъяснения по вопросам, отнесённым к его компетенции (пункт 1, подпункт 6.2 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 322).

Письмо издано Роспотребнадзором при реализации его полномочий в установленной сфере деятельности и является ответом на обращение Российской Гостиничной Ассоциации от 1 декабря 2015 г. № 132/7 о даче разъяснений отдельных положений Правил.

Как следует из представленных материалов и не опровергнуто административным ответчиком, в силу принципа ведомственной субординации содержащиеся в Письме разъяснения, изложенные в пункте 8, опосредованно, через правоприменительную деятельность должностных лиц территориальных органов Роспотребнадзора, приобрели, по сути, обязательный характер для неопределённого круга потребителей. Такой вывод подтверждается представленными административным истцом правоприменительными решениями должностных лиц Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Ярославской области от 7 июля 2017 г., 11 августа 2017 г., принятыми по жалобам Козырева Д.Е.

Анализ пункта 8 Письма позволяет сделать вывод, что сформулированные в нём разъяснения устанавливают правила поведения, обязательные для неопределённого круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение и оказывающие общерегулирующее воздействие на отношения в области предоставления гостиничных услуг, которые при этом выходят за рамки адекватного истолкования (интерпретации) пункта 29 Правил и влекут изменение правового регулирования соответствующих отношений.

Так, пунктом 29 Правил предусмотрено, что плата за проживание в гостинице взимается в соответствии с расчётным часом.

В случае задержки выезда потребителя после установленного расчётного часа плата за проживание взимается с потребителя в порядке, установленном исполнителем.

При размещении потребителя с 0 часов 00 минут до установленного расчётного часа плата за проживание взимается в размере, не превышающем плату за половину суток.

Определяя, что плата за проживание взимается в размере, не превышающем плату за половину суток при размещении потребителя с 0 часов 00 минут до установленного расчётного часа, Правила в разъясняемой части не содержат каких-либо исключений из данного предписания либо особенностей их применения в зависимости от длительности проживания потребителя.

Согласно пункту 3 Правил под расчётным часом понимается время, установленное исполнителем для заезда и выезда потребителя.

В силу пункта 6 Правил цена номера (места в номере), а также иные условия договора устанавливаются одинаковыми для всех потребителей, за исключением случаев, когда законодательством Российской Федерации или локальными нормативными актами исполнителя допускается предоставление льгот и преимуществ для отдельных категорий потребителей.

Вместе с тем исходя из разъяснений оспариваемого письма применение абзаца третьего пункта 29 Правил поставлено в зависимость от различных случаев предоставления гостиничных услуг. Так, по содержанию пункта 8 Письма (абзац шестой) приведённая норма Правил не подлежит автономному применению в ситуации, когда время размещения (заезда) и время выезда из гостиницы при посуточной оплате проживания приходится на период с 0 часов 00 минут до установленного расчётного часа.

Вместе с тем в разъясняемых нормативных положениях, включая упоминаемые в Письме ссылки на пункты 23 и 25, не имеется подобного установления.

Отсутствие в Правилах предписания, что положения абзаца третьего пункта 29 не применяются к случаю кратковременного размещения потребителя и предоставления ему гостиничных услуг с 0 часов 00 минут до установленного исполнителем расчётного часа того же дня, в частности времени выезда, не могло быть восполнено Письмом Роспотребнадзора, которому действующим законодательством не предоставлены полномочия по осуществлению нормативного правового регулирования правил оказания отдельных видов услуг, выполнения отдельных видов работ. Подобное изменение или дополнение действующих правил в соответствии со статьёй 39¹ Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей» относится к компетенции Правительства Российской Федерации.

Кроме того, издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается (абзац второй пункта 2 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009).

Таким образом, вопреки утверждениям административного ответчика пункт 8 Письма устанавливает иные, отличные от действующего правового регулирования в области предоставления гостиничных услуг,

общеобязательные правила в отношении неопределённого круга лиц, которые отсутствуют в разъясняемых нормативных положениях.

С учётом того, что пункт 8 Письма не соответствует действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений, устанавливает не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями общеобязательные правила, распространяющиеся на неопределённый круг лиц и рассчитанные на неоднократное применение, в силу пункта 1 части 5 статьи 217¹ Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации он подлежит признанию не действующим со дня вступления решения Верховного Суда Российской Федерации в законную силу.

В соответствии с частью 1 статьи 111 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации стороне, в пользу которой состоялось решение суда, суд присуждает с другой стороны все понесённые по делу судебные расходы.

При подаче административного искового заявления административным истцом Козыревым Д.Е. уплачена государственная пошлина в размере 300 (трёхсот) рублей согласно платёжному поручению от 22 сентября 2017 г. № 2341266. Данные судебные расходы подлежат взысканию с Роспотребнадзора в пользу административного истца.

Руководствуясь статьями 175–180, 217¹ Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

административное исковое заявление Козырева Дениса Евгеньевича удовлетворить.

Признать не действующим со дня вступления решения суда в законную силу пункт 8 письма Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 11 января 2016 г. № 01/37-16-29 «О разъяснении отдельных положений Правил предоставления гостиничных услуг в Российской Федерации».

Взыскать с Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека в пользу Козырева Дениса Евгеньевича расходы на уплату государственной пошлины в размере 300 (трёхсот) рублей.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации



Ю.Г. Иваненко