



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ19-922

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

27 января 2020 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 Сулейманова Фоата Фатхтдиновича о признании частично недействующим письма Федеральной антимонопольной службы от 27 сентября 2019 г. № АК/84598/19 «О правомерности взимания комиссии при оплате жилищно-коммунальных услуг»,

установил:

27 сентября 2019 г. Федеральной антимонопольной службой (далее также – ФАС России) издано письмо № АК/84598/19 «О правомерности взимания комиссии при оплате жилищно-коммунальных услуг» (далее – Письмо).

В частности, в абзацах восьмом и девятом Письма указано, что принимая во внимание отсутствие в законодательстве Российской Федерации запретов на взимание кредитными организациями, платёжными агентами, банковскими платёжными агентами и операторами почтовой связи комиссионного вознаграждения при оплате гражданами услуг жилищно-коммунального хозяйства, осуществляя указанные операции по поручению физического лица, названные организации вправе удержать с такого физического лица комиссионное вознаграждение за выполнение этих операций. Кроме того, законодательство Российской Федерации в настоящее время не содержит положений об обязанности ресурсоснабжающей организации обеспечивать безвозмездное оказание всеми названными хозяйствующими субъектами или каким-либо отдельным хозяйствующим субъектом услуг по приёму и перечислению денежных средств в счёт оплаты

жилищно-коммунальных услуг.

Административный истец Сулейманов Ф.Ф. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании не действующим со дня издания Письма в части распространения его действия на продавцов (исполнителей), у которых выручка от реализации товаров (работ, услуг) за предшествующий календарный год превышает сорок миллионов рублей, и при нахождении места оплаты товаров (работ, услуг) в месте, где предоставляются услуги доступа к подвижной радиотелефонной связи и (или) средствам коллективного доступа к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». По мнению административного истца, указание в Письме на отсутствие в законодательстве Российской Федерации положений, обязывающих какие-либо ресурсоснабжающие организации обеспечивать оказание услуг по приёму и перечислению денежных средств в счёт оплаты жилищно-коммунальных услуг без несения потребителями дополнительных расходов, противоречит требованиям пунктов 1 и 5 статьи 16¹ Закона Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей». Он указывает, что такое разъяснение положено в основу решения Зеленоградского районного суда города Москвы по его иску и иску его близких родственников о защите прав потребителя.

В письменном возражении ФАС России указала, что оспариваемое письмо издано им в пределах предоставленных полномочий, не является нормативным правовым актом, а содержащиеся в нём разъяснения не выходят за рамки адекватного толкования положений действующего законодательства и не влекут изменение правового регулирования соответствующих отношений.

Министерство юстиции Российской Федерации (далее также – Минюст России) в письменных объяснениях выразило позицию, что в оспариваемой части Письмо не противоречит нормам, приведённым административным истцом в обоснование своего требования, но, давая разъяснения о правомерности взимания комиссии при оплате жилищно-коммунальных услуг, Федеральная антимонопольная служба вышла за пределы компетенции, предоставленной законодательством Российской Федерации, распространив действие Письма на правоотношения, не входящие в сферу регулирования данной службы.

Административный истец Сулейманов Ф.Ф. не явился в судебное заседание, о времени и месте которого извещён надлежащим образом, заявил о рассмотрении дела в его отсутствие.

Представители Федеральной антимонопольной службы Савостина Е.В., Сергеева О.С. возражали против удовлетворения административного иска.

Заинтересованное лицо Министерство юстиции Российской Федерации письменно заявило о рассмотрении административного дела в отсутствие своего представителя.

Обсудив доводы административного истца Сулейманова Ф.Ф., возражения представителей Федеральной антимонопольной службы

Савостиной Е.В., Сергеевой О.С., 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 необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Согласно пунктам 5, 9 части 2 статьи 23 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» федеральный антимонопольный орган даёт разъяснения по вопросам применения им антимонопольного законодательства, обобщает и анализирует практику применения антимонопольного законодательства, разрабатывает рекомендации по его применению.

Уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим кроме прочего функции по принятию нормативных правовых актов и контролю за соблюдением антимонопольного законодательства, является ФАС России (пункт 1 Положения о Федеральной антимонопольной службе, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 331 (далее – Положения). С целью реализации полномочий в установленной сфере деятельности ФАС России имеет право обобщать и анализировать практику применения законодательства Российской Федерации в установленной сфере деятельности, разрабатывать рекомендации по применению антимонопольного законодательства, давать юридическим и физическим лицам разъяснения по вопросам, отнесённым к компетенции службы (подпункты 5.4, 6.3 Положения).

Реализуя предоставленные законом полномочия, ФАС России дала разъяснения по отнесённым к её компетенции вопросам в форме Письма, оспариваемого административным истцом.

Письмо, как следует из его первого абзаца, было принято во исполнение пункта 49 Плана оказания методической помощи территориальным органам ФАС России в 2019 г., утверждённого приказом ФАС России от 18 апреля 2019 г. № 477/19, которым в качестве методической помощи предусмотрены разъяснения по вопросу правомерности и соответствия антимонопольному законодательству взимания комиссий банками при оплате жилищно-коммунальных услуг.

Данные разъяснения ФАС России направлены для использования в работе территориальных органов, а также размещены на официальном сайте указанной службы в сети «Интернет» (www.fas.gov.ru).

В соответствии с требованиями пункта 1 части 5 статьи 217¹ Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании акта, содержащего разъяснения законодательства и обладающего нормативными свойствами, суд принимает решение об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый акт полностью или в части 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.

Между тем подобного основания по настоящему делу не имеется.

Оспариваемое письмо содержит разъяснения по вопросу правомерности и соответствия антимонопольному законодательству взимания комиссии (комиссионного вознаграждения) кредитными организациями, платёжными агентами, банковскими платёжными агентами и операторами почтовой связи комиссий при оплате гражданами жилищно-коммунальных услуг, в том числе взносов на капитальный ремонт.

Такие разъяснения, как следует из Письма, основаны на положениях статей 5, 29 Федерального закона от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности», части 2 статьи 3 Федерального закона от 3 июня 2009 г. № 103-ФЗ «О деятельности по приёму платежей физических лиц, осуществляемой платёжными агентами», части 10 статьи 14 Федерального закона от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платёжной системе», статьи 16 Федерального закона от 17 июля 1999 г. № 176-ФЗ «О почтовой связи» и даны применительно к требованиям пункта 12 статьи 4, частям 1 и 7 статьи 5, части 1 статьи 10 Федерального закона «О защите конкуренции».

Изложенные в Письме разъяснения, оспариваемые административным истцом, не изменяют и не дополняют действующих положений законодательства, а воспроизведённые в нём конкретные нормы права и сопутствующая им интерпретация не выходят за рамки адекватного истолкования, соответствуют действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений и не устанавливают не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями общеобязательные правила.

По части первой статьи 29 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» комиссионное вознаграждение по операциям устанавливается кредитной организацией по соглашению с клиентами, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Согласно части 2 статьи 3 Федерального закона «О деятельности по приёму платежей физических лиц, осуществляемой платёжными агентами» платёжный агент при приёме платежей вправе взимать с плательщика вознаграждение в размере, определяемом соглашением между платёжным агентом и плательщиком.

В соответствии с частью 10 статьи 14 Федерального закона «О национальной платёжной системе» банковский платёжный агент вправе взимать с клиентов вознаграждение, если это предусмотрено договором с оператором по переводу денежных средств.

Услуги почтовой связи оказываются операторами почтовой связи на договорной основе. По договору оказания услуг почтовой связи оператор почтовой связи обязуется по заданию отправителя переслать вверенное ему

почтовое отправление или осуществить почтовый перевод денежных средств по указанному отправителем адресу и доставить (вручить) их адресату. Пользователь услуг почтовой связи обязан оплатить оказанные ему услуги (часть первая статьи 16 Федерального закона «О почтовой связи»).

Принимая во внимание отсутствие в законодательстве Российской Федерации запретов на взимание кредитными организациями, платёжными агентами, банковскими платёжными агентами и операторами почтовой связи комиссионного вознаграждения при оплате гражданами услуг жилищно-коммунального хозяйства, ФАС России на основании приведённых выше норм федеральных законов, правильно указала в Письме (абзац восьмой), что, осуществляя указанные операции по поручению физического лица, названные организации вправе удержать с такого физического лица комиссионное вознаграждение за выполнение данных операций.

При этом указанное в абзаце девятом Письма суждение, что законодательство Российской Федерации в настоящее время не содержит положений об обязанности ресурсоснабжающей организации обеспечивать безвозмездное оказание всеми названными хозяйствующими субъектами или каким-либо отдельным хозяйствующим субъектом услуг по приёму и перечислению денежных средств в счёт оплаты жилищно-коммунальных услуг, исходя из структуры и целевого назначения Письма (а именно анализ правомерности взимания комиссии кредитными организациями, платёжными агентами, банковскими платёжными агентами и операторами почтовой связи), не имеет нормативных свойств, так как не устанавливает никаких общеобязательных правил, которые могут применяться в отношении неограниченного круга лиц.

В законодательстве Российской Федерации, как верно указано в Письме, отсутствуют нормы, обязывающие ресурсоснабжающую организацию обеспечивать безвозмездное оказание кредитными организациями, платёжными агентами, банковскими платёжными агентами и операторами почтовой связи услуг по приёму и перечислению денежных средств в счёт оплаты жилищно-коммунальных услуг. При этом содержание рассматриваемого абзаца не связано с регулированием отношений ресурсоснабжающей организации и гражданина (потребителя), включая объём их прав и обязанностей.

В связи с этим доводы административного истца о противоречии отмеченной части Письма требованиям пунктов 1 и 5 статьи 16¹ Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей» подлежат отклонению.

Письмо не содержит разъяснений каких-либо положений Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей», его абзац девятый не влечёт изменения требований пунктов 1 и 5 статьи 16¹ данного закона, согласно которым продавец (исполнитель) в указанных в законе случаях обязан обеспечить возможность оплаты товаров (работ, услуг) путём использования национальных платёжных инструментов, а также наличных расчётов по выбору потребителя; продавец (исполнитель) несёт

ответственность за возникшие у потребителя убытки, вызванные нарушением требований пункта 1 статьи 16¹ этого закона.

В свою очередь, доводы Минюста России о превышении административным ответчиком его полномочий вследствие толкования им законодательства Российской Федерации, не входящего в сферу контроля ФАС России, также основаны на ошибочной оценке положений Письма, содержание которого посвящено анализу практики взимания комиссии при оплате жилищно-коммунальных услуг, в том числе взносов на капитальный ремонт, применительно к требованиям антимонопольного законодательства.

Воспроизведение в тексте Письма отдельных положений действующего законодательства Российской Федерации, в частности части 3 статьи 170 Жилищного кодекса Российской Федерации, без изменения их содержания не связано с их нормативным толкованием, а, как следует из содержания оспариваемого акта, используется для описания правовой ситуации в мотивах основных выводов Письма, в том числе изложенных в его абзацах восьмом и девятом.

Письмо в оспариваемой части не подлежит признанию недействующим по результатам проверки его содержания.

Доводы административного истца о нарушении Письмом его прав в указанном им аспекте несостоятельны. Утверждение административного истца о том, что изложенное в Письме разъяснение положено в основу решения Зеленоградского районного суда города Москвы по его иску и иску его близких родственников о защите прав потребителя, не соответствует содержанию представленного Сулеймановым Ф.Ф. решения названного суда от 10 октября 2019 г. по делу № 2-2509/2019, в мотивировочной части которого судом не указано на применение Письма.

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

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Сулейманова Фоата Фатхтдиновича о признании частично недействующим письма Федеральной антимонопольной службы от 27 сентября 2019 г. № АК/84598/19 «О правомерности взимания комиссии при оплате жилищно-коммунальных услуг» отказать.

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

Судья Верховного Суда
Российской Федерации



Ю.Г. Иваненко