

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ20-80

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

21 мая 2020 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Манохиной Г.В.,
Зайцева В.Ю.,
Ситникова Ю.В.

при секретаре

Кругликовой К.В.

с участием прокурора

Масаловой Л.Ф.

рассмотрела 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»,

по апелляционной жалобе Сулейманова Ф.Ф. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 27 января 2020 г. по делу № АКПИ19-922, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Манохиной Г.В., возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителей Федеральной антимонопольной службы Головановой Т.А., Сергеевой О.С., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Федеральная антимонопольная служба (далее также – ФАС России) 27 сентября 2019 г. издала письмо № АК/84598/19 «О правомерности взимания комиссии при оплате жилищно-коммунальных услуг» (далее – Письмо).

В Письме, принятом ФАС России во исполнение пункта 49 Плана оказания методической помощи территориальным органам ФАС России в 2019 г., утвержденного приказом ФАС России от 18 апреля 2019 г. № 477/19, в качестве методической помощи даны разъяснения по вопросу правомерности и соответствия антимонопольному законодательству взимания комиссий банками при оплате жилищно-коммунальных услуг (абзац первый).

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 Письме указано, что, принимая во внимание отсутствие в законодательстве Российской Федерации запретов на взимание кредитными организациями, платежными агентами, банковскими платежными 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 приему и перечислению денежных средств в счет оплаты жилищно-коммунальных услуг (абзацы восьмой, девятый).

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». В обоснование заявленного требования сослался на то, что указание в Письме на отсутствие в законодательстве Российской Федерации положений, обязывающих какие-либо ресурсоснабжающие организации обеспечивать оказание услуг по приему и перечислению денежных средств в счет оплаты жилищно-коммунальных услуг без несения потребителями дополнительных расходов, противоречит пунктам 1 и 5 статьи 16¹ Закона Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей». Нарушение своих прав усматривает в том, что данное разъяснение положено в основу решения Зеленоградского районного суда города Москвы по его иску и др. к АО «Мосэнергосбыт» и ПАО «Сбербанк России» о защите прав потребителя, которым в удовлетворении иска отказано.

ФАС России в письменных возражениях, представленных в суд первой инстанции, указала, что указала, что Письмо издано в пределах предоставленных ей полномочий, не является нормативным правовым актом, а содержащиеся в нем 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 письменном отзыве на административное исковое заявление сообщило, что в оспариваемой части Письмо не противоречит требованиям действующего законодательства, однако, давая разъяснения о правомерности взимания комиссии при оплате жилищно-коммунальных услуг, ФАС России вышла за пределы предоставленной ей законодательством Российской Федерации компетенции, распространив действие Письма на правоотношения, не входящие в сферу регулирования данной службы.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 27 января 2020 г. в удовлетворении административного искового заявления Сулейманову Ф.Ф. отказано.

В апелляционной жалобе административный истец, не соглашаясь с указанным решением и ссылаясь на неправильное определение судом обстоятельств, имеющих значение для дела, и нарушение норм процессуального права, просит его отменить и разрешить вопрос по существу. Считает, что вывод суда об отсутствии в законодательстве Российской Федерации норм, обязывающих ресурсоснабжающую организацию обеспечивать безвозмездное оказание кредитными организациями, платежными агентами, банковскими платежными агентами и операторами почтовой связи услуг по приему и перечислению денежных средств в счет оплаты жилищно-коммунальных услуг, сделан без учета правовых позиций, выраженных в постановлениях и решениях арбитражных судов, принятых по конкретным спорам, в соответствии с которыми признано законным привлечение ресурсоснабжающих организаций к административной ответственности, предусмотренной частью 4 статьи 14.8 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации, за нарушение права потребителей, установленных пунктами 1 и 5 статьи 16¹ Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей», в связи с тем, что ресурсоснабжающие организации не выполнили обязанности по обеспечению предоставления потребителям возможности оплаты оказываемых услуг путем наличных расчетов без взимания комиссии.

В письменных возражениях на апелляционную жалобу ФАС России просит в ее удовлетворении отказать, считая, что оснований для отмены решения суда первой инстанции, предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, не имеется.

Сулейманов Ф.Ф., представитель Минюста России в судебное заседание Апелляционной коллегии не явились, о времени и месте судебного разбирательства извещены в установленном законом порядке.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации, проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, не находит оснований к отмене решения суда.

Согласно статье 217¹ Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации административные дела об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами (далее также – акты, обладающие нормативными свойствами), рассматриваются и разрешаются судом в порядке, установленном главой 21 данного кодекса, с особенностями, определенными этой статьей (часть 1).

При рассмотрении административного дела об оспаривании акта, обладающего нормативными свойствами, суд выясняет: нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление; обладает ли оспариваемый акт нормативными свойствами, позволяющими применить его неоднократно в качестве общеобязательного предписания в отношении неопределенного круга лиц; соответствуют ли положения оспариваемого акта действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений (часть 3).

По результатам рассмотрения административного дела об оспаривании акта, обладающего нормативными свойствами, суд принимает решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый акт полностью или в части не обладает нормативными свойствами и соответствует содержанию разъясняемых им нормативных положений (пункт 2 части 5).

Отказывая административному истцу в удовлетворении заявленного требования, суд первой инстанции пришел к обоснованному выводу, что по настоящему административному делу такие основания для признания Письма недействующим отсутствуют.

ФАС России является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю за соблюдением антимонопольного законодательства, контролю (надзору) в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (пункт 1 Положения о Федеральной антимонопольной службе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 331).

Согласно пунктам 5, 9 части 2 статьи 23 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», пунктам 5.4, 6.3 названного положения ФАС России дает разъяснения по вопросам применения им антимонопольного законодательства, обобщает и анализирует практику применения антимонопольного законодательства, разрабатывает рекомендации по его применению, дает юридическим и физическим лицам разъяснения по вопросам, отнесенным к компетенции службы.

Разрешая данное дело, суд первой инстанции правильно исходил из того, что Письмо ФАС России издано при реализации установленных полномочий, по отнесенным к ее компетенции вопросам.

Как следует из содержания Письма, в нем даны разъяснения по вопросу правомерности и соответствия антимонопольному законодательству взимания комиссии (комиссионного вознаграждения) кредитными организациями, платежными агентами, банковскими платежными агентами и операторами почтовой связи комиссий при оплате гражданами жилищно-коммунальных услуг, в том числе взносов на капитальный ремонт, которые предназначены для использования в работе территориальными органами.

Данные ФАС России в форме Письма разъяснения 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 приему платежей физических лиц, осуществляемой платежными агентами», части 10 статьи 14 Федерального закона от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе», статьи 16 Федерального закона от 17 июля 1999 г. № 176-ФЗ «О почтовой связи», пункта 12 статьи 4, частей 1 и 7 статьи 5, части 1 статьи 10 Федерального закона «О защите конкуренции».

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

В части 2 статьи 3 Федерального закона «О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляемой платежными агентами» установлено, что платежный агент при приеме платежей вправе взимать с плательщика вознаграждение в размере, определяемом соглашением между платежным агентом и плательщиком.

В силу части 10 статьи 14 Федерального закона «О национальной платежной системе» банковский платежный агент вправе взимать с клиентов вознаграждение, если это предусмотрено договором с оператором по переводу денежных средств.

В соответствии с частью 1 статьи 16 Федерального закона «О почтовой связи» 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.

На основании приведенных норм федерального законодательства, суд пришел к правильному выводу о том, что они не устанавливают запрета на взимание кредитными организациями, платежными агентами, банковскими платежными агентами и операторами почтовой связи комиссионного вознаграждения при оплате гражданами услуг жилищно-коммунального хозяйства, следовательно, ФАС России, руководствуясь названными нормами федерального законодательства, правильно указала в абзаце восьмом оспариваемого Письма, что, осуществляя указанные операции по поручению физического лица, названные организации вправе удерживать с такого физического лица комиссионное вознаграждение за выполнение данных операций.

Абзац девятый оспариваемого Письма содержит положения о том, что законодательство Российской Федерации в настоящее время не содержит норм об обязанности ресурсоснабжающей организации обеспечивать безвозмездное оказание всеми названными хозяйствующими субъектами или каким-либо отдельным хозяйствующим субъектом услуг по приему и перечислению денежных средств в счет оплаты жилищно-коммунальных услуг.

Данный вывод ФАС России основан на положениях действующего законодательства, регулирующего вопросы правомерности взимания комиссии при оплате жилищно-коммунальных услуг, в том числе взносов на капитальный ремонт, применительно к требованиям антимонопольного законодательства, не устанавливает самостоятельных норм, регулирующих рассматриваемые отношения, а лишь содержит адекватное разъяснение существующих законоположений.

Содержащиеся в Письме разъяснения, в оспариваемой части, не связаны с регулированием отношений ресурсоснабжающей организации и гражданина (потребителя), включая объем их прав и обязанностей, как ошибочно указывает административный истец в апелляционной жалобе, и не имеют нормативных свойств, так как не устанавливают никаких общеобязательных правил, которые могут применяться в отношении неограниченного круга лиц.

Проанализировав содержание Письма в оспариваемой части, суд первой инстанции пришел к обоснованному выводу о том, что в нем не имеется разъяснений относительно положений Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей», его разъяснения не влекут изменения положения пунктов 1 и 5 статьи 16¹ данного закона, в соответствии с которыми продавец (исполнитель) в указанных в законе случаях обязан обеспечить возможность оплаты товаров (работ, услуг) путем использования национальных платежных инструментов, а также наличных расчетов по выбору потребителя; продавец (исполнитель) несет ответственность за возникшие у потребителя убытки, вызванные нарушением требований пункта 1 статьи 16¹ этого закона, и не противоречат им.

Изложенные в Письме разъяснения, оспариваемые административным истцом, не изменяют и не дополняют действующих положений законодательства, а воспроизведенные в нем 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.

Ссылки в апелляционной жалобе на правовые позиции, выраженные в постановлениях Шестого арбитражного апелляционного суда от 11 января 2017 г. по делу № А73-13056/2016, Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 12 января 2017 г. по делу № А48-4294/2016, решениях Арбитражного суда Московской области от 17 апреля 2017 г. по делу № А41-12863/2017, Арбитражного суда Иркутской области от 11 мая 2017 г. по делу № А19-2235/2017, по вопросу невыполнения ресурсоснабжающими организациями обязанности по обеспечению предоставления потребителям возможности оплаты оказываемых услуг путем наличных расчетов без взимания комиссии, не могут служить основанием к отмене решения суда первой инстанции. Выводы, содержащиеся в этих судебных актах, сделаны судами в связи с конкретными спорами при установлении фактических обстоятельств по делу, не опровергают выводов суда первой инстанции и не влияют на законность принятого судом решения по данному делу, которым в порядке абстрактного нормоконтроля были проверены оспоренные разъяснения

Письма на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Установив, что Письмо не обладает нормативными свойствами, соответствует содержанию разъясняемых им нормативных положений и, следовательно, права административного истца не нарушает, суд правомерно отказал в удовлетворении заявленного требования согласно пункту 2 части 5 статьи 217¹ Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Обжалуемое судебное решение вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права. Предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены или изменения решения в апелляционном порядке не имеется.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации


определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 27 января 2020 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Сулейманова Фоата Фатхтдиновича – без удовлетворения.

Председательствующий


Г.В. Манохина

Члены коллегии


В.Ю. Зайцев

Ю.В. Ситников