



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ20-604

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

2 декабря 2020 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
председательствующего
судьи Верховного Суда Романенкова Н.С.,
Российской Федерации
судей Верховного Суда Борисовой Л.В.,
Российской Федерации Назаровой А.М.
при секретаре Березиной А.В.
с участием прокурора Масаловой Л.Ф.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «Торговый дом «Энерго» о признании недействующим подпункта «а» пункта 5 Правил выдачи разрешения на осуществление розничной торговли лекарственными препаратами для медицинского применения дистанционным способом, осуществления такой торговли и доставки указанных лекарственных препаратов гражданам, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2020 г. № 697,

установил:

согласно подпункту «а» пункта 5 Правил выдачи разрешения на осуществление розничной торговли лекарственными препаратами для медицинского применения дистанционным способом, осуществления такой торговли и доставки указанных лекарственных препаратов гражданам (далее – Правила), утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2020 г. № 697, розничная торговля лекарственными препаратами дистанционным способом осуществляется аптечными организациями (за исключением индивидуальных предпринимателей),

имеющими лицензию на осуществление фармацевтической деятельности с указанием выполняемой работы (оказываемой услуги) по розничной торговле лекарственными препаратами и владеющими такой лицензией не менее одного года, при наличии не менее 10 мест осуществления фармацевтической деятельности на территории Российской Федерации.

Общество с ограниченной ответственностью «Торговый дом «Энерго» (далее – ООО «Торговый дом «Энерго») обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании недействующим подпункта «а» пункта 5 Правил, ссылаясь на то, что оспариваемые положения нормативного правового акта противоречат части 1¹ статьи 55 Федерального закона от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств», части 1 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Указу Президента Российской Федерации от 17 марта 2020 г. № 187 «О розничной торговле лекарственными препаратами для медицинского применения», содержат правовую неопределенность относительно территориального расположения 10 мест осуществления фармацевтической деятельности, нарушают его права и законные интересы в сфере розничной торговли лекарственными препаратами для медицинского применения дистанционным способом, ограничивают доступ на рынок розничной торговли лекарственными препаратами дистанционным способом и создают препятствия к осуществлению предпринимательской деятельности, создают необоснованные преимущества аптечным организациям, имеющим аптечную сеть (10 и более мест осуществления фармацевтической деятельности), при осуществлении хозяйственной деятельности на конкурентном рынке дистанционной торговли.

Как указывает административный истец, ООО «Торговый дом «Энерго» основано 20 июля 2006 г., имеет бессрочную лицензию на осуществление фармацевтической деятельности от 15 сентября 2016 г. № ЛО-78-02-002567, на основании которой осуществляет фармацевтическую деятельность, в том числе розничную торговлю лекарственными препаратами для медицинского применения. Организация соответствует критериям, установленным подпунктами «б» – «д» пункта 5 Правил, однако имеет только 2 места осуществления фармацевтической деятельности на территории Санкт-Петербурга, что не соответствует критерию, установленному оспариваемым положением.

По мнению административного истца, установленное требование о наличии у аптечной организации не менее 10 мест осуществления фармацевтической деятельности препятствует розничной торговле лекарственными препаратами дистанционным способом на конкурентных началах, незаконно устанавливая монополию аптечных организаций, имеющих 10 и более мест осуществления фармацевтической деятельности. При этом данное требование само по себе носит дискриминационный характер и никак не связано с регулированием розничной торговли лекарственными препаратами дистанционным способом. Полагает, что количество мест осуществления

фармацевтической деятельности (стационарных объектов аптечной сети) не может являться критерием осуществления розничной торговли дистанционным способом, поскольку при таком способе продажи отсутствует непосредственный контакт потребителя с товаром до заключения договора в месте осуществления фармацевтической деятельности, ознакомление с товаром происходит посредством изучения перечня продаваемого товара на интернет-сайте, который содержит информацию с контактными данными. Указывает, что при утверждении оспариваемых Правил отсутствовал критерий, позволявший обоснованно установить достаточное для получения разрешения на дистанционную торговлю количество мест осуществления фармацевтической деятельности, поскольку само понятие «место осуществления фармацевтической деятельности» никогда не имело количественного значения и употреблялось лишь в контексте адреса осуществления лицензируемого вида деятельности.

В суде представитель административного истца ООО «Торговый дом «Энерго» адвокат Коваль Р.М. поддержал заявленные требования.

Правительство Российской Федерации поручило представлять свои интересы в Верховном Суде Российской Федерации Министерству здравоохранения Российской Федерации (поручение от 24 сентября 2020 г. № ТГ-П12-11812).

Представитель административного истца Правительства Российской Федерации Ширяева О.Н. возражала против удовлетворения заявленных требований и пояснила суду, что оспариваемый нормативный правовой акт издан в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, соответствует действующему законодательству и не нарушает прав административного истца. Требования к аптечным организациям, установленные подпунктом «а» пункта 5 Правил, направлены на обеспечение граждан, не имеющих физической возможности приобретать лекарственные препараты непосредственно в аптеках, качественными, эффективными и безопасными лекарственными препаратами.

Выслушав сообщение судьи-докладчика Романенкова Н.С., объяснения представителей административного истца ООО «Торговый дом «Энерго» адвоката Коваля Р.М., административного ответчика Правительства Российской Федерации Ширяевой О.Н., исследовав материалы дела, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей, что административный иск не подлежит удовлетворению, и судебные прения, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения заявленных требований.

Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации издает постановления и распоряжения, а также обеспечивает их исполнение. Акты Правительства Российской Федерации, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации (статья 5 Федерального

конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»).

В соответствии с частью 1¹ статьи 55 Федерального закона «Об обращении лекарственных средств» (введена Федеральным законом от 3 апреля 2020 г. № 105-ФЗ) порядок выдачи разрешения на осуществление розничной торговли лекарственными препаратами дистанционным способом, требования к аптечным организациям, которые могут осуществлять такую торговлю, и порядок ее осуществления, а также правила доставки лекарственных препаратов гражданам устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Аналогичные полномочия Правительства Российской Федерации по установлению порядка выдачи разрешения на розничную торговлю лекарственными препаратами, осуществляемую дистанционным способом, требований к аптечным организациям, которые могут осуществлять такую торговлю, и порядка ее осуществления, а также правил доставки лекарственных препаратов гражданам предусмотрены пунктом 1 Указа Президента Российской Федерации от 17 марта 2020 г. № 187 «О розничной торговле лекарственными препаратами для медицинского применения».

Во исполнение предоставленных федеральным законодателем полномочий Правительство Российской Федерации постановлением от 16 мая 2020 г. № 697 утвердило Правила.

Оспариваемый нормативный правовой акт размещен на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 18 мая 2020 г., опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации 25 мая 2020 г., № 21.

Правила устанавливают порядок выдачи разрешения на осуществление розничной торговли лекарственными препаратами для медицинского применения дистанционным способом, требования к аптечным организациям, которые могут осуществлять такую торговлю, порядок осуществления такой торговли, а также доставки указанных лекарственных препаратов гражданам (пункт 1).

Предусмотренное подпунктом «а» пункта 5 Правил требование к аптечным организациям о наличии не менее 10 мест осуществления фармацевтической деятельности на территории Российской Федерации соответствует законодательству об обращении лекарственных средств и не нарушает прав административного истца на осуществление торговли лекарственными препаратами дистанционным способом.

Согласно Федеральному закону «Об обращении лекарственных средств» фармацевтическая деятельность включает в себя оптовую торговлю лекарственными средствами, их хранение, перевозку и (или) розничную торговлю лекарственными препаратами, в том числе дистанционным способом, их отпуск, хранение, перевозку, изготовление лекарственных препаратов (пункт 33 статьи 4).

Регулируя вопросы фармацевтической деятельности, Федеральный закон «Об обращении лекарственных средств» предусматривает, что розничная

торговля лекарственными препаратами для медицинского применения (за исключением лекарственных препаратов, отпускаемых по рецепту на лекарственный препарат, наркотических лекарственных препаратов и психотропных лекарственных препаратов, а также спиртосодержащих лекарственных препаратов с объемной долей этилового спирта свыше 25 процентов) может осуществляться аптечными организациями дистанционным способом. Розничную торговлю лекарственными препаратами для медицинского применения дистанционным способом могут осуществлять аптечные организации, имеющие лицензию на фармацевтическую деятельность и соответствующее разрешение федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере здравоохранения (часть 1¹ статьи 55).

Названный Федеральный закон, регулирующий отношения, возникающие в связи с обращением – разработкой, доклиническими исследованиями, клиническими исследованиями, экспертизой, государственной регистрацией, стандартизацией и с контролем качества, производством, изготовлением, хранением, перевозкой, ввозом в Российскую Федерацию, вывозом из Российской Федерации, рекламой, отпуском, реализацией, передачей, применением, уничтожением лекарственных средств, устанавливает приоритет государственного регулирования безопасности, качества и эффективности лекарственных средств при их обращении (статья 1).

Исходя из этих целей требования подпункта «а» пункта 5 Правил не могут рассматриваться как создающие препятствия в осуществлении аптечной организации розничной торговли лекарственными препаратами дистанционным способом.

Нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, который бы устанавливал иные требования к аптечным организациям, осуществляющим розничную торговлю лекарственными препаратами дистанционным способом при наличии установленного (не менее 10 мест) осуществления фармацевтической деятельности, не имеется.

Доводы административного истца, по сути, сводятся к расширению круга лиц (аптечных организаций), имеющих лицензию на осуществление фармацевтической деятельности, которые вправе осуществлять торговлю лекарственными препаратами для медицинского применения дистанционным способом, т.е. к вопросу о целесообразности существующего правового регулирования. Согласно разъяснению, данному в пункте 28 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», проверяя полномочия органа (должностного лица), суды не вправе обсуждать вопрос о целесообразности принятия органом или должностным лицом оспариваемого акта, поскольку это относится к исключительной компетенции органов государственной власти Российской Федерации, ее субъектов, органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Ссылки ООО «Торговый дом «Энерго» на правовую неопределенность относительно территориального расположения 10 мест осуществления фармацевтической деятельности являются несостоятельными, поскольку из буквального содержания подпункта «а» пункта 5 Правил не усматривается, что они должны быть расположены в одном субъекте Российской Федерации. Доказательств различного правоприменения оспариваемых положений нормативного правового акта суду не представлено. Оспариваемые предписания являются ясными и определенными.

Федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации Федеральный закон «О защите конкуренции» запрещает принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия), в частности создание дискриминационных условий (часть 1 статьи 15). Под дискриминационными условиями данный Федеральный закон понимает условия доступа на товарный рынок, условия производства, обмена, потребления, приобретения, продажи, иной передачи товара, при которых хозяйствующий субъект или несколько хозяйствующих субъектов поставлены в неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим субъектом или другими хозяйствующими субъектами (пункт 8 статьи 4).

Требование о наличии не менее 10 мест осуществления фармацевтической деятельности на территории Российской Федерации к аптечным организациям, осуществляющим розничную торговлю лекарственными препаратами, адресовано всем хозяйствующим субъектам, осуществляющим розничную торговлю лекарственными препаратами и изъявившим намерение осуществлять розничную торговлю дистанционным способом.

В силу пункта 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признается соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

На основании изложенного и руководствуясь статьями 175, 176, 180, 215 КАС РФ, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления общества с ограниченной ответственностью «Торговый дом «Энерго» о признании недействующим подпункта «а» пункта 5 Правил выдачи разрешения на осуществление розничной торговли лекарственными препаратами для медицинского применения дистанционным способом, осуществления такой торговли и доставки указанных лекарственных препаратов гражданам, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2020 г. № 697, отказать.

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

Председательствующий
судья Верховного Суда
Российской Федерации

Судьи Верховного Суда
Российской Федерации



Н.С. Романенков

Л.В. Борисова

А.М. Назарова