



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ21-289

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

17 августа 2021 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Манохиной Г.В.,

членов коллегии Зинченко И.Н.,

Шамова А.В.

при секретаре Горбачевой Е.А.

с участием прокурора Гончаровой Н.Ю.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Орловой Любови Ивановны о признании недействующими пунктов 93, 148⁴⁴ Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 354,

по апелляционной жалобе Орловой Любови Ивановны на решение Верховного Суда Российской Федерации от 23 апреля 2021 г. по делу № АКПИ21-129, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Манохиной Г.В., объяснения представителя Орловой Л.И. – Орловой Е.А., поддержавшей доводы апелляционной жалобы, возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителя Правительства Российской Федерации Рыбкиной В.Н., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей апелляционную

жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Правительство Российской Федерации 6 мая 2011 г. издало постановление № 354 «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов» (далее – Постановление), которым утвердило Правила предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов (далее – Правила).

Нормативный правовой акт опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации 30 мая 2011 г., № 22, «Российской газете» 1 июня 2011 г.

В соответствии с пунктом 93 Правил в качестве документов, подтверждающих продолжительность периода временного отсутствия потребителя по месту постоянного жительства, к заявлению о перерасчете могут прилагаться: а) копия командировочного удостоверения или копия решения (приказа, распоряжения) о направлении в служебную командировку или справка о служебной командировке с приложением копий проездных билетов; б) справка о нахождении на лечении в стационарном лечебном учреждении или на санаторно-курортном лечении; в) проездные билеты, оформленные на имя потребителя (в случае если имя потребителя указывается в таких документах в соответствии с правилами их оформления), или их заверенные копии. В случае оформления проездных документов в электронном виде исполнителю предъявляется их распечатка на бумажном носителе, а также выданный перевозчиком документ, подтверждающий факт использования проездного документа (посадочный талон в самолет, иные документы); г) счета за проживание в гостинице, общежитии или другом месте временного пребывания или их заверенные копии; д) документ органа, осуществляющего временную регистрацию гражданина по месту его временного пребывания в установленных законодательством Российской Федерации случаях, или его заверенная копия; е) справка организации, осуществляющей вневедомственную охрану жилого помещения, в котором потребитель временно отсутствовал, подтверждающая начало и окончание периода, в течение которого жилое помещение находилось под непрерывной охраной и пользование которым не осуществлялось; ж) справка, подтверждающая период временного пребывания гражданина по месту нахождения учебного заведения, детского дома, школы-интерната, специального учебно-воспитательного и иного детского учреждения с круглосуточным пребыванием; з) справка консульского учреждения или дипломатического представительства Российской Федерации в стране пребывания, подтверждающая временное пребывание гражданина за пределами Российской Федерации, или заверенная копия документа, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации, содержащего отметки о пересечении государственной границы Российской Федерации при осуществлении выезда из Российской Федерации и въезда в

Российскую Федерацию; и) справка, выданная уполномоченным лицом садоводческого или огороднического некоммерческого товарищества, подтверждающая период временного пребывания гражданина на садовом или огородном земельном участке, расположенном в границах территории ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд; к) иные документы, которые, по мнению потребителя, подтверждают факт и продолжительность временного отсутствия потребителя в жилом помещении.

Согласно пункту 148⁴⁴ Правил при временном, то есть более 5 полных календарных дней подряд, отсутствии потребителя в жилом помещении осуществляется перерасчет размера платы за коммунальную услугу по обращению с твердыми коммунальными отходами в порядке, предусмотренном разделом VIII Правил.

Орлова Л.И. обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском заявлением, в котором просила признать недействующими пункты 93, 148⁴⁴ Правил. В обоснование требования ссылалась на то, что данные нормы противоречат статье 155 Жилищного кодекса Российской Федерации, содержат правовую неопределенность, вызывающую их неоднозначное толкование, не позволяют однозначно трактовать возможность перерасчета платы за коммунальную услугу по обращению с твердыми коммунальными отходами, порождают противоречивую судебную практику, нарушают ее права, поскольку не предоставляют возможности перерасчета платы за услугу по обращению с твердыми коммунальными отходами собственнику помещения (домовладения), не являющегося местом его постоянного проживания, которым собственник владеет, но не пользуется, что влечет двойное, тройное начисление платы на услугу по обращению с твердыми коммунальными отходами (вывоз мусора) при непотреблении услуги.

В административном исковом заявлении указано, что административный истец является пенсионеркой, имеющей в собственности квартиру, расположенную в г. Угличе Ярославской области, где она зарегистрирована и постоянно проживает, оплачивает все жилищные и коммунальные услуги, в том числе услугу по обращению с твердыми коммунальными отходами региональному оператору ООО «Хартия». Кроме того, Орлова Л.И. на праве собственности имеет домовладение, расположенное в том же районе, в котором никто не зарегистрирован и не проживает, домовладением она не пользуется. В ноябре 2018 г. тот же региональный оператор ООО «Хартия» стал начислять ей платежи за коммунальную услугу по обращению с твердыми коммунальными отходами (вывоз мусора) за указанное домовладение. Она обратилась к региональному оператору ООО «Хартия» с заявлением о перерасчете и просьбой не начислять платежи в связи с тем, что она в домовладении не проживает, а услугу оплачивает этому же оператору по месту своего постоянного проживания. Региональный оператор ООО «Хартия» в перерасчете отказал и до настоящего времени начисляет ей платежи за услугу по обращению с твердыми коммунальными отходами. В связи с данным отказом Орлова Л.И. обратилась с иском к ООО «Хартия» в

Бутырский районный суд г. Москвы, который решением от 21 мая 2019 г. в удовлетворении ее требований отказал, данное решение оставлено без изменения.

По мнению административного истца, указание в пункте 148⁴⁴ Правил на перерасчет платы за коммунальную услугу по обращению с твердыми коммунальными отходами в порядке, предусмотренном разделом VIII Правил, не обеспечивает собственнику право на перерасчет в случае, если последний имеет во владении иное жилое помещение, но его не использует сам и не предоставляет в пользование иным лицам. Пункт 93 Правил позволяет произвести перерасчет лишь гражданину, который временно, а именно ограниченный срок, отсутствовал по месту постоянного жительства, например, в период командировки, отдыха, лечения и тому подобное.

Правительство Российской Федерации административный иск не признало, указав в письменных возражениях, что нормативный правовой акт издан в пределах его полномочий, не противоречит федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, прав административного истца не нарушает.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 23 апреля 2021 г. в удовлетворении административного искового заявления Орловой Л.И. отказано.

В апелляционной жалобе Орлова Л.И., считая такое решение незаконным и необоснованным, просит его отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении административного иска. По ее мнению, решение суда противоречит статье 180 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, части 2 статьи 7 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», которой установлено, что суды не отдают предпочтения каким-либо органам, участвующим в процессе по признакам их государственной принадлежности, положениям Конституции Российской Федерации (статья 2, часть 1 статьи 7).

В письменном отзыве на апелляционную жалобу представитель Правительства Российской Федерации просит в ее удовлетворении отказать, полагая, что решение суда первой инстанции является законным и обоснованным, вынесенным с учетом всех обстоятельств, имеющих значение для дела, судом при вынесении решения верно применены нормы материального и процессуального права, а доводы апелляционной жалобы не содержат оснований для отмены или изменения обжалуемого решения.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для ее удовлетворения и отмены обжалуемого решения суда не находит.

Согласно пункту 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основанием для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части является его несоответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу. По настоящему административному

делу такое основание для признания пунктов 93, 148⁴⁴ Правил недействующими отсутствует.

В соответствии со статьей 5 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» 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.

На момент принятия Постановления действовали аналогичные положения, установленные статьей 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

Согласно части 1¹ статьи 157 Жилищного кодекса Российской Федерации (введена Федеральным законом от 24 апреля 2020 г. № 128-ФЗ «О внесении изменений в статью 157 Жилищного кодекса Российской Федерации») Правительство Российской Федерации устанавливает правила предоставления, приостановки и ограничения предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, особенности предоставления отдельных видов коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, условия и порядок заключения соответствующих договоров. Указанные правила должны предусматривать в том числе порядок определения размера платы за тепловую энергию (мощность) в многоквартирных домах, которые оснащены коллективными (общедомовыми) приборами учета тепловой энергии и в которых не все помещения оснащены индивидуальными и (или) общими (для коммунальных квартир) приборами учета тепловой энергии, с учетом показаний индивидуальных и (или) общих (для коммунальных квартир) приборов учета тепловой энергии.

Такие же полномочия Правительства Российской Федерации предусматривались частью 1 статьи 157 Жилищного кодекса Российской Федерации в редакции закона, действовавшей до 24 апреля 2020 г.

Таким образом, Правительство Российской Федерации имело компетенцию на утверждение Правил, регулирующих отношения по предоставлению коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах, собственникам и пользователям жилых домов, в том числе отношения между исполнителями и потребителями коммунальных услуг, устанавливающих их права и обязанности, порядок заключения договора, содержащего положения о предоставлении коммунальных услуг, а также порядок контроля качества предоставления коммунальных услуг, порядок определения размера платы за коммунальные услуги с использованием приборов учета и при их отсутствии, порядок перерасчета размера платы за отдельные виды коммунальных услуг

в период временного отсутствия граждан в занимаемом жилом помещении, порядок изменения размера платы за коммунальные услуги при предоставлении коммунальных услуг ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность, определяющих основания и порядок приостановления или ограничения предоставления коммунальных услуг, а также регламентирующих вопросы, связанные с наступлением ответственности исполнителей и потребителей коммунальных услуг (пункт 1).

Вывод суда первой инстанции о соответствии Правил в оспариваемой части жилищному законодательству Российской Федерации является правильным.

Предоставление коммунальной услуги по обращению с твердыми коммунальными отходами осуществляется в соответствии с разделом XV¹ Правил, введенным постановлением Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2017 г. № 232.

Часть 5 статьи 30 Жилищного кодекса Российской Федерации устанавливает обязанность собственника жилого дома или части жилого дома обеспечивать обращение с твердыми коммунальными отходами путем заключения договора с региональным оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами. Под обращением с твердыми коммунальными отходами для целей названного кодекса и иных актов жилищного законодательства понимаются транспортирование, обезвреживание, захоронение твердых коммунальных отходов.

Согласно пункту 1 статьи 24⁷ Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» региональные операторы заключают договоры на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами с собственниками твердых коммунальных отходов, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации. Договор на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами является публичным для регионального оператора.

В силу части 11 статьи 155 Жилищного кодекса Российской Федерации неиспользование собственниками, нанимателями и иными лицами помещений не является основанием невнесения платы за жилое помещение и коммунальные услуги. При временном отсутствии граждан внесение платы за отдельные виды коммунальных услуг, рассчитываемой исходя из нормативов потребления, осуществляется с учетом перерасчета платежей за период временного отсутствия граждан в порядке и в случаях, которые утверждаются Правительством Российской Федерации.

Предусматривая порядок перерасчета размера платы за отдельные виды коммунальных услуг за период временного отсутствия потребителей в занимаемом жилом помещении, Правила в пункте 93 устанавливают открытый перечень документов, подтверждающих продолжительность периода временного отсутствия потребителя по месту постоянного жительства, которые прилагаются к заявлению о перерасчете, и не

противоречат нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Положения пункта 148⁴⁴ Правил носят отсылочный характер и не могут рассматриваться как противоречащие жилищному законодательству и нарушающие права административного истца.

Как правильно указал суд первой инстанции в решении, утверждения административного истца о том, что пункты 93, 148⁴⁴ Правил противоречат приведенным положениям Жилищного кодекса Российской Федерации и Федерального закона «Об отходах производства и потребления», несостоятельны.

В пункте 35 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» дано разъяснение о том, что, проверяя содержание оспариваемого акта или его части, необходимо также выяснять, является ли оно определенным. Если оспариваемый акт или его часть вызывают неоднозначное толкование, оспариваемый акт в такой редакции признается не действующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения.

Обоснован вывод в решении суда о том, что утверждение в административном исковом заявлении о неопределенности формулировки оспариваемых положений ошибочно. Пункты 93, 148⁴⁴ Правил являются ясными, определенными и не предполагают расширительного толкования.

Довод апелляционной жалобы о том, что при рассмотрении настоящего административного дела судом была осуществлена защита интересов ответчика, нельзя признать обоснованным.

В силу части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд выясняет: нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление; соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих: полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов; форму и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативные правовые акты; процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта; правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядок опубликования, государственной регистрации (если государственная регистрация данных нормативных правовых актов предусмотрена законодательством Российской Федерации) и вступления их в силу; соответствие оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

При рассмотрении настоящего административного дела все перечисленные обстоятельства судом первой инстанции были выяснены и отражены в обжалуемом решении.

При этом суд первой инстанции обоснованно учел, что нормативного правового акта большей юридической силы, который бы устанавливал перечень документов, подтверждающих продолжительность периода временного отсутствия потребителя по месту постоянного жительства, и определял порядок перерасчета размера платы за коммунальную услугу по обращению с твердыми коммунальными отходами, не имеется. Ссылка в апелляционной жалобе на то, что оспариваемые положения не предоставляют возможности перерасчета платы за услугу по обращению с твердыми коммунальными отходами собственнику помещения (домовладения), не являющегося местом его постоянного проживания, которым собственник владеет, но не пользуется, не может служить основанием для признания указанных положений недействующими, поскольку эти обстоятельства подлежат установлению и рассмотрению при разрешении конкретного дела. Довод апелляционной жалобы, направленный на оценку правильности применения оспариваемых положений в конкретном деле, не может быть принят во внимание, поскольку указанная оценка не относится к компетенции суда в силу статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Письмо Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 26 февраля 2019 г. № 6592-ОГ/06 «По вопросу платы за оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами и перерасчета такой платы», на которое ссылается административный истец, не содержит положений, противоречащих оспариваемым нормам и выводам суда первой инстанции.

Утверждение о противоречии Правил в оспариваемой части статье 2, части 1 статьи 7 Конституции Российской Федерации несостоятельно, поскольку данные нормы не регулируют вопросы оплаты коммунальных услуг.

Ссылка в апелляционной жалобе на то, что суд не принял во внимание все доводы административного истца, изложенные в административном исковом заявлении, ошибочна, так как все доводы, имеющие значение для правильного разрешения данного дела, были учтены и получили оценку в решении суда.

Установив, что Постановление в оспариваемой части не противоречит федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, суд первой инстанции правомерно, на основании пункта 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, принял решение об отказе в удовлетворении административного искового заявления Орловой Л.И.

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 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 23 апреля 2021 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Орловой Любови Ивановны – без удовлетворения.

Председательствующий



Г.В. Манохина

Члены коллегии



И.Н. Зинченко

А.В. Шамов