8

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело №1-АПГ13-2

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва 15 мая 2013 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Пирожкова В.Н.

судей Анишиной В.И. и Горчаковой Е.В.

при секретаре Строилове А.М.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению Дубянского В.Н., Рустановича И.Б., Петренко И.Я., Беловой Н.А., Костиной В.И., Мальцева А.А., Козловой О.В., Уткиной Л.А., Гордейчука С.Л., Брысина В.В., Федоровой И.Г., Величко А.И., Монаховой С.П., Рогачевой Л.В., Лытасовой О.В., Араповой Т.С, Горбунцова П.Н., Колмаковой Т.Г., Юрецкой Л.Ю., Трошина Е.Н., Трошева В.М., Федоровцевой З.В., Черноморца И.О., Широкого В.Е., Солдатовой В.А., Павловой О.И., Щетинина Н.И., Родина Ю.В., Горчакова А.В., Пикаловой Л.Н., Ахметовой Е.А. и Бакановой М.А. о признании недействующими отдельных положений постановления министерства энергетики и связи Архангельской области от 22 августа 2012 года № 11-пн «Об утверждении нормативов потребления коммунальных услуг по холодному и горячему водоснабжению, водоотведению в жилых и нежилых помещениях в многоквартирных домах, жилых домах и на общедомовые нужды в многоквартирных домах, расположенных на территории муниципального образования «Северодвинск» (в редакции от 25 декабря 2012 года) по апелляционной жалобе Рустановича И.Б., Петренко И.Я., Беловой Н.А., Костиной В.И., Мальцева А.А., Козловой О.В., Уткиной Л.А., Гордейчука С.Л., Брысина В.В., Федоровой И.Г., Величко А.И., Монаховой С.П., Рогачевой Л.В., Лытасовой О.В., Араповой Т.С, Горбунцова П.Н., Колмаковой Т.Г., Юрецкой Л.Ю., Трошина Е.Н., Трошева В.М.,

Федоровцевой З.В., Черноморца И.О., Широкого В.Е., Солдатовой В.А., Павловой О.И., Щетинина Н.И., Родина Ю.В., Горчакова А.В., Пикаловой Л.Н., Ахметовой Е.А. и Бакановой М.А. на решение Архангельского областного суда от 5 февраля 2013 года, которым в удовлетворении заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Анишиной В.И., объяснения представителя Рустанович И.Б. – Барабаш Д.В., поддержавшего доводы апелляционной жалобы, объяснения представителей министерства энергетики и связи Архангельской области Хвостова В.Е., Царевой В.В. и Хусаиновой О.А., возражавших против удовлетворения апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей решение суда отменить и принять новое судебное постановление об удовлетворении заявленных требований, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации,

установила:

22 августа 2012 года министерством энергетики и связи Архангельской области принято постановление № 11-пн «Об утверждении нормативов потребления коммунальных услуг по холодному и горячему водоснабжению, водоотведению в жилых и нежилых помещениях в многоквартирных домах, жилых домах и на общедомовые нужды в многоквартирных домах, расположенных на территории муниципального образования «Северодвинск» (далее – Постановление), которым утверждены определенные расчетным методом нормативы потребления коммунальных услуг по холодному водоснабжению, горячему водоснабжению и водоотведению в жилых помещениях в многоквартирных домах, жилых домах и на общедомовые нужды в многоквартирных домах, расположенных на территории муниципального образования «Северодвинск», согласно приложению к настоящему постановлению (пункт 1).

Постановлениями министерства энергетики и связи Архангельской области от 4 декабря 2012 года № 99-пн, от 25 декабря 2012 года № 106-пн в указанный нормативный правовой акт внесены изменения и дополнения.

Первоначальный текст постановления официально опубликован в печатном издании «Волна», № 34, 28 августа 2012 года, постановления, вносящие изменения и дополнения, опубликованы в печатном издании «Волна» № 50 от 18 декабря 2012 года, № 1 от 15 января 2013 года.

Дубянский В.Н., Рустанович И.Б., Петренко И.Я., Белова Н.А., Костина В.И., Мальцев А.А., Козлова О.В., Уткина Л.А., Гордейчук С.Л., Брысин В.В., Федорова И.Г., Величко А.И., Монахова С.П., Рогачева Л.В., Лытасова О.В., Арапова Т.С., Горбунцов П.Н., Колмакова Т.Г., Юрецкая Л.Ю., Трошин Е.Н., Трошев В.М., Федоровцева З.В., Черноморец И.О.,

Широкий В.Е., Солдатова В.А., Павлова О.И., Щетинин Н.И., Родин Ю.В., Горчаков А.В., Пикалова Л.Н., Ахметова Е.А. и Баканова М.А. обратились в суд с заявлением о признании недействующими постановления министерства энергетики и связи Архангельской области от 22 августа 2012 года № 11-пн в части утверждения нормативов на общедомовые нужды на холодное водоснабжение «0,205», «0,275», «0,269», «0,254», на горячее водоснабжение «0,138», «0,181», «0,173», «161», на водоотведение «0,343», «0,456», «0,442», «0,415», ссылаясь на его противоречие Правилам установления и определения нормативов потребления коммунальных услуг, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 23 мая 2006 года № 306. По мнению заявителей, оспариваемые нормативы установлены произвольно, при отсутствии какого-либо экономического обоснования, при отсутствии дифференциации нормативов в соответствии с критериями, установленными Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 мая 2006 года № 306, полагая неправомерным применение расчетного метода установления нормативов потребления коммунальных услуг.

Решением Архангельского областного суда от 5 февраля 2013 года в удовлетворении заявления отказано.

В апелляционной жалобе заявители просят решение суда отменить и принять новое решение о признании недействующим оспариваемого Постановления в части установления нормативов потребления коммунальных услуг по холодному водоснабжению, горячему водоснабжению и водоотведению на общедомовые нужды, ссылаясь на неправильное применение судом норм материального права, неверное установление обстоятельств, имеющих значение для надлежащего разрешения дела.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к следующему.

Согласно пункту «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации жилищное законодательство отнесено к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам (части 2 и 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

В соответствии с пунктом 16 статьи 12 Жилищного кодекса Российской Федерации к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области жилищных отношений относится установление структуры платы за жилое помещение и коммунальные услуги, порядка расчета и внесения такой платы.

Частью 1 статьи 157 Жилищного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что размер платы за коммунальные услуги рассчитывается исходя из объема потребляемых коммунальных услуг, определяемого по показаниям приборов учета, а при их отсутствии исходя из нормативов потребления коммунальных услуг, утверждаемых органами государственной власти субъектов в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

23 мая 2006 года Постановлением Правительства Российской Федерации № 306 утверждены Правила установления и определения нормативов потребления коммунальных услуг (далее - Правила), которые определяют порядок установления нормативов потребления коммунальных услуг (холодное и горячее водоснабжение, водоотведение, электроснабжение, газоснабжение, отопление) и требования к их формированию.

Пунктом 3 Правил установлено, что нормативы потребления коммунальных услуг утверждаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченными в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (далее - уполномоченные органы).

При установлении нормативов потребления коммунальных услуг применяются следующие методы: метод аналогов; расчетный метод (пункт 19 Правил).

Расчетный метод применяется в случае невозможности применения метода аналогов по причине отсутствия или недостаточности данных приборного учета потребления коммунальных услуг в многоквартирных домах или жилых домах, отвечающих условиям представительности выборки для проведения необходимых измерений (пункт 22 Правил).

Оспариваемым в настоящем деле Постановлением согласно приложению к постановлению утверждены нормативы потребления коммунальных услуг по холодному и горячему водоснабжению и водоотведению на общедомовые нужды (единицы измерения - куб. метр на 1 кв. метр общей площади помещений, входящих в состав общего имущества в многоквартирном доме в месяц) для 3-х, 5-ти, 8-9-ти, 12-ти этажных многоквартирных и жилых домов, оборудованных системами горячего и холодного водоснабжения с ваннами (1500 мм и более) и душем, расположенных на территории муниципального образования «Северодвинск», определенные расчетным путем, которые составляют:

на холодное водоснабжение «0,205» - пункт 3, строка 3, столбец 4; «0,275» - пункт 3, строка 5, столбец 4; «0,269» - пункт 3, строка 8-9, столбец 4; «0,254» - пункт 3, строка 12, столбец 4;

на горячее водоснабжение «0,138» - пункт 3 строка 3, столбец 6; «0,181» - пункт 3, строка 5, столбец 6; «0,173» - пункт 3, строка 8-9, столбец 6; «0,161» - пункт 3 строка 12, столбец 6;

на водоотведение «0,343» - пункт 3, строка 3, столбец 8; «0,456» - пункт 3, строка 5, столбец 8; «0,442» - пункт 3, строка 8-9, столбец 8; «0,415» - пункт 3, строка 12, столбец 8.

Рассматривая заявленные требования, суд первой инстанции пришел к выводу, что оспариваемое постановление принято министерством энергетики и связи Архангельской области в пределах предоставленных ему полномочий.

В частности, суд пришел к правильному, основанному на материалах дела выводу о том, что установление нормативов потребления коммунальных услуг по холодному и горячему водоснабжению, водоотведению на общедомовые нужды в многоквартирных домах, расположенных на территории муниципального образования «Северодвинск», произведено в оспариваемом акте и приложении к нему расчетным методом при наличии к тому оснований, предусмотренных пунктом 22 Правил, с учетом доводов заинтересованной стороны, обосновавшей применение расчетного метода при невозможности применения метода аналогов по причине недостаточности данных приборного учета потребления коммунальных услуг в многоквартирных домах, отвечающих условиям представительности выборки для проведения необходимых измерений, поскольку в г. Северодвинск приборами учета водопотребления, как установлено судом, оборудовано менее 10 домов каждой из групп многоквартирных домов, по которым устанавливаются указанные выше нормативы. В соответствии с п. 34 Правил количество многоквартирных домов или жилых домов в выборке по каждой группе домов определяется в соответствии с пунктами 1 и 2 приложения к настоящим Правилам, при этом объем предварительной выборки должен быть не менее 10 домов.

Отклоняя доводы заявителей о необходимости дифференциации нормативов по горячему и холодному водоснабжению и водоотведению с учетом требований пунктов 4 и 11 Правил, суд обоснованно исходил из того, что для определения нормативов потребления коммунальных услуг с применением расчетного метода следует руководствоваться специальными положениями, содержащимися в разделе II Правил, что и получило надлежащую реализацию в оспариваемом акте.

Вместе с тем доводы апелляционной жалобы о несоответствии оспариваемого постановления федеральному законодательству, заслуживают внимания.

Пункт 1 Правил предусматривает, что настоящие Правила определяют порядок установления нормативов потребления коммунальных услуг, а также требования к их формированию.

Из системного анализа положений Правил следует, что только при условии соблюдения порядка установления нормативов потребления и

требований к их формированию, которые предусмотрены Правилами, указанные нормативы могут быть признаны законно установленными.

Отказывая в признании недействующим в оспариваемой части постановления министерства энергетики и связи Архангельской области от 22 августа 2012 года № 11-пн, суд не установил противоречия постановления названным Правилам, сославшись на правильность установления нормативов потребления коммунальных услуг, произведенных в оспариваемом постановлении в соответствии с формулами, предусмотренными Правилами, согласившись с расчетами, представленными заинтересованной стороной.

Вышеуказанный вывод суда нельзя признать правильным.

Нормативы потребления коммунальных услуг в жилых помещениях, нормативы потребления коммунальных услуг на общедомовые нужды с применением расчетного метода определяются по формулам, предусмотренным разделом II приложения к настоящим Правилам (п.43 Правил).

Согласно пункту 45 Правил норматив потребления коммунальной услуги по холодному (горячему) водоснабжению в жилых помещениях определяется исходя из оснащенности жилых помещений водоразборными устройствами и санитарно-техническим оборудованием. Норма расхода воды водоразборными устройствами на 1 процедуру предусмотрена в таблице 5 приложения к настоящим Правилам.

В приложении к Правилам приведены формулы, используемые для определения нормативов потребления коммунальных услуг, в том числе формула расчета норматива потребления коммунальной услуги по холодному (горячему) водоснабжению на общедомовые нужды (формула 26).

Параметры, включенные в формулы расчета норматива потребления коммунальных услуг по холодному и горячему водоснабжению в жилых помещениях, норматива потребления коммунальной услуги по холодному (горячему) водоснабжению на общедомовые нужды установлены пунктами 23-27 Приложения к Правилам, которые подлежат применению с учетом перечисленных в них видов водоразборных устройств и процедур (таблица 5).

К указанным в таблице 5 Правил водоразборным устройствам и процедурам отнесены: ванна сидячая длиной 1200 мм с душем; ванна длиной 1500 - 1550 мм с душем; ванна длиной 1650 - 1700 мм с душем; ванна без душа: душ, раковина; мойка кухонная, унитаз; общеквартирные нужды.

Водоразборные устройства являются элементами системы внутреннего водопровода и канализации, их наличие в квартирах предусмотрено СП 54.13330.2011 «Здания жилые многоквартирные», разделом 5 которых «Требования к квартирам и их элементам»

установлено, что в квартирах, предоставляемых гражданам в зданиях государственного и муниципального жилищных фондов, жилищного фонда социального использования должны быть оборудованы: кухня - мойкой или раковиной; ванная комната - ванной (или душем) и умывальником; туалет - унитазом со смывным бачком; совмещенный санузел - ванной (или душем), умывальником и унитазом (п.5.10).

Кроме того, перечень водоразборных устройств, указанных в таблице 5, согласуется с приложением №2 к СНиП 2.04.01-85* «Внутренний водопровод и канализация зданий», утвержденных Постановлением Госстроя СССР от 04.10.1985 N 189, СНиП 3.05.01-85 «Внутренние санитарно-технические системы», раздел «Внутреннее холодное и горячее водоснабжение».

Следовательно, Правилами определен исчерпывающий перечень водоразборных устройств и видов водопотребления в жилых помещениях в соответствии с действующими нормами федерального законодательства, регламентирующими вопросы благоустройства и санитарно-технического оснащения жилого фонда. Также определены федеральным законодательством нормы расхода воды на 1 процедуру в литрах (таблица 5 Правил). Таким образом, вопросы определения перечня водоразборных устройств, видов и объема водопотребления на 1 процедуру в полном объеме урегулированы федеральным законодательством и не требуют регулирования уполномоченным органом субъекта Российской Федерации для целей установления нормативов потребления коммунальных услуг.

Однако в оспариваемом акте Архангельской области помимо предусмотренных Правилами водоразборных устройств и процедур для установления нормативов потребления коммунальных услуг, дополнительно включена в число водоразборных устройств стиральная машина, определен расход воды данным водоразборным устройством на 1 процедуру в количестве 50 л. при трех процедурах в неделю (таблица том № 2 л.д.167).

При этом стиральные машины, являющиеся бытовыми водопотребляющими устройствами, не могут быть отнесены ни к категории водоразборных устройств, ни к системе внутреннего водопровода и канализации или санитарно-техническому внутридомовому оборудованию, устанавливаются исключительно по собственной инициативе потребителя коммунальных услуг, не являются элементом благоустройства жилого помещения в соответствии с действующим федеральным законодательством, поэтому включение стиральных машин в таблицу для определения нормативов расходования воды водоразборными устройствами в жилых помещениях нельзя признать правомерным.

Принимая оспариваемый нормативный акт с внесением дополнительной процедуры – «пользование стиральной машиной», не предусмотренной федеральным актом, министерство энергетики и связи

Архангельской области, тем самым, ввело дополнительный параметр, изменяющий порядок расчетов суммарного расхода холодной и горячей воды в жилых помещениях, рассчитываемого по формуле 22: $N_в = \sum(Q_i \times n_i) \times 10^{-3}$, норматива потребления коммунальной услуги по горячему водоснабжению в жилых помещениях, определяемого по формуле 23:

$$N_г = \sum(Q_i \times n_i) \times (1 - \frac{t_г - t_{ni}}{t_г - t_х}) \times 10^{-3}$$

, и норматива потребления коммунальной услуги по холодному (горячему) водоснабжению на общедомовые нужды рассчитываемого по формуле 26 : $N_в^{одн} = 0{,}09 \times \frac{К}{S^{ои}}$, учитывающего расход воды 1 водоразборным устройством на 1 процедуру, определяемого в соответствии с таблицей 5 Правил.

Фактически оспариваемым актом субъекта Российской Федерации при установлении норматива потребления коммунальных услуг введен и включен в нормативы не предусмотренный федеральным законодательством вид водоразборного устройства (стиральная машина) и установлена норма расхода воды на 1 процедуру, что правомерным признать нельзя, поскольку вопрос в полном объеме урегулирован федеральными Правилами. Следовательно, в данном случае уполномоченный орган Архангельской области вышел за пределы собственных полномочий.

Как следует из анализа действующих правовых норм, к компетенции уполномоченного органа при расчете нормативов потребления коммунальных услуг Правилами отнесено лишь определение количества процедур пользования 1 водоразборным устройством, перечень которых установлен федеральными Правилами в таблице 5, в течение 1 календарного месяца, в том числе на основании экспертных оценок и статистических данных (пункты 23,24 Приложения к Правилам).

Как установлено судом первой инстанции, оспариваемый акт принят на основании экспертного заключения ГБУ Архангельской области «РЦЭ» (том № 1 л.д. 166-167). Данное доказательство суд оценил как достаточное и достоверное для установления количества процедур пользования населением водоразборными устройствами. Однако в названном документе отсутствуют ссылки на источник информации, положенной в основу заключения, примененные методики, статистические данные и т.п. Фактически в заключении изложено мнение одного специалиста, при этом данный специалист представляет Министерство энергетики и связи Архангельской области (орган, принявший оспариваемый акт), что порождает у заявителей правомерные сомнения в соблюдении уполномоченным органом указанных выше требований Правил при принятии нормативного правового акта. В силу положений части 1 статьи

249 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации обязанности по доказыванию обстоятельств, послуживших основанием для принятия нормативного правового акта, а также его законность лежит на уполномоченном органе.

Кроме того, пунктом 5 Правил установлено, что нормативы потребления коммунальных услуг определяются в расчете на месяц потребления коммунального ресурса, уполномоченный же орган Архангельской области при установлении нормативов исходил из данных по количеству процедур в неделю потребления коммунального ресурса (том № 1 л.д. 166-167).

С учетом изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к выводу о том, что оспариваемое постановление министерства энергетики и связи Архангельской области, утвердившее в приложении к нему нормативы потребления коммунальных услуг по холодному и горячему водоснабжению, водоотведению на общедомовые нужды в многоквартирных домах, расположенных на территории муниципального образования «Северодвинск», противоречит действующему федеральному законодательству.

Следовательно, выводы суда первой инстанции о соответствии постановления в оспариваемой части федеральным законам и другим нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не подтверждены материалами дела, судом неправильно применены нормы материального права, в связи с чем решение суда нельзя признать законным и обоснованным и оно подлежит отмене.

В силу ч. 2 ст.253 ГПК РФ суд, установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречит федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, признает нормативный правовой акт недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени.

Поскольку выводы в решении суда первой инстанции, изложенные в решении, не соответствуют обстоятельствам дела, при разрешении дела не правильно применены нормы материального права, обжалуемое решение подлежит отмене с вынесением нового постановления об удовлетворении заявления. Оспариваемый акт надлежит признать недействующим, поскольку его нормы противоречат федеральному законодательству, его применением нарушаются права граждан, плательщиков коммунальных платежей в г. Северодвинске. При этом Судебная коллегия полагает признать его и недействующим с момента его принятия, поскольку оснований для признания оспариваемого нормативного правового акта недействующим с иного времени Судебной коллегией не установлено.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 328, 329, 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

определила:

решение Архангельского областного суда от 5 февраля 2013 года отменить, принять по делу новое решение, которым заявление Дубянского В.Н., Рустановича И.Б., Петренко И.Я., Беловой Н.А., Костиной В.И., Мальцева А.А., Козловой О.В., Уткиной Л.А., Гордейчука С.Л., Брысина В.В., Федоровой И.Г., Величко А.И., Монаховой С.П., Рогачевой Л.В., Лытасовой О.В., Араповой Т.С, Горбунцова П.Н., Колмаковой Т.Г., Юрецкой Л.Ю., Трошина Е.Н., Трошева В.М., Федоровцевой З.В., Черноморца И.О., Широкого В.Е., Солдатовой В.А., Павловой О.И., Щетинина Н.И., Родина Ю.В., Горчакова А.В., Пикаловой Л.Н., Ахметовой Е.А. и Бакановой М.А. удовлетворить.

Признать недействующим с момента его принятия постановление министерства энергетики и связи Архангельской области от 22 августа 2012 года № 11-пн «Об утверждении нормативов потребления коммунальных услуг по холодному и горячему водоснабжению, водоотведению в жилых и нежилых помещениях в многоквартирных домах, жилых домах и на общедомовые нужды в многоквартирных домах, расположенных на территории муниципального образования «Северодвинск» (в редакции от 25 декабря 2012 года) в части утверждения нормативов на общедомовые нужды на холодное водоснабжение «0,205» - пункт 3, строка 3, столбец 4; «0,275» - пункт 3 , строка 5, столбец 4; «0,269» - пункт 3, строка 8-9, столбец 4; «0,254» - пункт 3, строка 12, столбец 4; на горячее водоснабжение «0,138» - пункт 3 строка 3, столбец 6; «0,181» - пункт 3, строка 5, столбец 6; «0,173» - пункт 3, строка 8-9, столбец 6; «0,161» - пункт 3 строка 12, столбец 6; на водоотведение «0,343» - пункт 3, строка 3, столбец 8; «0,456» - пункт 3, строка 5, столбец 8; «0,442» - пункт 3, строка 8-9, столбец 8; «0,415» - пункт 3, строка 12, столбец 8 Приложения.

Председательствующий

Судьи: