



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 50-АПГ13-4

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

22 мая 2013 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Пирожкова В.Н.,
судей Горчаковой Е.В. и Анишиной В.И.
при секретаре Тихонове М.Д.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлениям прокурора Омской области и Лихачева А. [REDACTED] В. [REDACTED] о признании недействующими отдельных положений Приложения № 1 и Приложение № 2 к приказу Региональной энергетической комиссии Омской области от 15 августа 2012 г. № 133/38 «Об утверждении нормативов потребления коммунальных услуг по холодному и горячему водоснабжению и водоотведению на территории г. Омска и Омской области» по апелляционному представлению прокурора Омской области и апелляционным жалобам Лихачева А.В. и Региональной энергетической комиссии Омской области на решение Омского областного суда от 8 февраля 2013 г., которым заявления удовлетворены в части.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., объяснения Лихачева А.В. и его представителя Кравца А.А., поддержавших доводы апелляционной жалобы, возражения представителей Региональной энергетической комиссии Омской области по доверенности Мурановой Т.В. и Меньшикова А.Ю., полагавших необходимым удовлетворить их апелляционную жалобу, пояснения представителей ОАО «Омскводоканал» по доверенности Сергеева А.В. и Нос С.С., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей необходимым решение суда оставить без изменения, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

приказом Региональной энергетической комиссии Омской области от 15 августа 2012 г. № 133/38 «Об утверждении нормативов потребления коммунальных услуг по холодному и горячему водоснабжению и водоотведению на территории г. Омска и Омской области», опубликованным в печатном издании «Омский вестник» 17 августа 2012 г., № 37, установлены нормативы потребления коммунальных услуг, определённые расчётным методом (далее – Приказ Региональной комиссии).

В пунктах 1-6 Приложения № 1 к приказу утверждены нормативы потребления коммунальных услуг по холодному и горячему водоснабжению и водоотведению в жилых помещениях для шести категорий жилых домов, дифференцированных по степени благоустройства.

Приложением № 2 (в редакции, действующей на момент рассмотрения дела судом), состоявшим из шести пунктов, установлены нормативы потребления коммунальных услуг по холодному и горячему водоснабжению и водоотведению на общедомовые нужды для шести категорий жилых домов, дифференцированных по степени благоустройства.

Прокурор Омской области и Лихачев А.В. обратились в суд с заявлениями о признании недействующими пунктов 1-5 Приложения № 1 и Приложение № 2 к Приказу Региональной комиссии с момента принятия, как принятых с нарушением установленного федеральным законодательством порядка и противоречащих его требованиям.

Гражданские дела по заявлениям прокурора Омской области и Лихачева А.В. объединены в одно производство.

В обоснование заявленных требований указали, что названный нормативный правовой акт не соответствует положениям Правил установления и определения нормативов потребления коммунальных услуг, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 23 мая 2006 г. № 306 (далее – Правила).

Нарушения, по мнению заявителей, выразились в необоснованном неприменении метода аналогов, в произвольном определении количества процедур пользования одним водоразборным устройством при определении нормативов потребления коммунальных услуг по холодному и горячему водоснабжению и водоотведению в жилых помещениях, в установлении нормативов вне зависимости от этажности многоквартирных домов, а также без учёта технической возможности оказания коммунальных услуг на общедомовые нужды и состава внутридомовых инженерных систем, с использованием которых возможно предоставление коммунальных услуг.

Полагали, что расчёт нормативов потребления коммунальных услуг по холодному и горячему водоснабжению на общедомовые нужды определён без учёта требований пункта 26 Приложения к Правилам, согласно которым количество этажей в многоквартирных домах, численность жителей,

проживающих в них, общая площадь помещений, входящих в состав общего имущества в многоквартирных домах, определяется не произвольно, а применительно к тем домам, в отношении которых определяется норматив.

Решением Омского областного суда от 8 февраля 2013 г. заявленные требования удовлетворены в части.

Приложение № 2 «Нормативы потребления коммунальных услуг по холодному и горячему водоснабжению и водоотведению на общедомовые нужды (куб. м в месяц на 1 кв. м общей площади помещений, входящих в состав общего имущества в многоквартирном доме)» к Приказу Региональной комиссии признано недействующим с момента вступления решения суда в законную силу.

В удовлетворении требований о признании недействующими пунктов 1-5 Приложения № 1 к названному приказу отказано.

В апелляционном представлении прокурор и в апелляционной жалобе Лихачев А.В. просят решение суда первой инстанции отменить в той части, в которой отказано в удовлетворении заявленных требований, как постановленное с нарушением норм материального права, и принять новое судебное постановление об удовлетворении заявленных требований. Полагают необходимым изменить решение в остальной части, указав о признании недействующим Приложения № 2 с момента принятия Приказа региональной комиссии.

В апелляционной жалобе Региональной энергетической комиссией Омской области ставится вопрос об отмене решения суда в части удовлетворения требований.

Относительно апелляционного представления прокурора Омской области и апелляционной жалобы Лихачева А.В. Региональной энергетической комиссией Омской области поданы возражения о несостоятельности их доводов.

Относительно апелляционной жалобы Региональной энергетической комиссии Омской области прокурором Омской области поданы возражения о её необоснованности.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционных жалоб и апелляционного представления, Судебная коллегия по административным делам приходит к следующим выводам.

Отказывая в удовлетворении требований о признании недействующими пунктов 1- 5 Приложения № 1 к Приказу Региональной комиссии, суд первой инстанции исходил из того, что применение методов аналогов при установлении нормативов потребления коммунальных услуг было невозможно в связи с недостаточным временным периодом для этого, а также в связи с отсутствием необходимой для аналогового метода информации, полученной по запросам от администраций муниципальных районов, крупнейших ресурсоснабжающих организаций и управляющих компаний.

Судебная коллегия находит данный вывод суда несоответствующим обстоятельствам дела, основанным на неправильном применении и толковании норм материального права.

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

Такой порядок утверждён постановлением Правительства Российской Федерации от 23 мая 2006 г. № 306 «Об утверждении Правил установления и определения нормативов потребления коммунальных услуг».

Сопоставительный анализ содержания пункта 19 Правил, предусматривающий метод аналогов или расчётный метод при установлении нормативов потребления коммунальных услуг, и пункта 22 Правил свидетельствует о том, что субъект Российской Федерации при определении нормативов потребления коммунальных услуг вправе выбрать расчётный метод только в том случае, если невозможно применить метод аналогов по причине отсутствия или недостаточности данных приборного учёта потребления коммунальных услуг в многоквартирных домах или жилых домах, отвечающих условиям представительности выборки для проведения необходимых измерений.

Метод аналогов применяется при наличии сведений, полученных в результате измерений объёма (количества) потребления коммунальных услуг приборами учёта, установленными в многоквартирных домах или жилых домах с аналогичными конструктивными и техническими параметрами, степенью благоустройства многоквартирного дома или жилого дома и климатическими условиями (пункт 21 Правил).

Порядок определения нормативов потребления коммунальных услуг в жилых помещениях и на общедомовые нужды с применением метода аналогов предусматривает строгую последовательность действий на основе выборочного наблюдения потребления коммунальных услуг в многоквартирных домах или жилых домах, изложенных в пунктах 32- 42 Правил.

Описание последовательности и формулы расчёта при определении объёма выборки, необходимой для применения метода аналогов, приведены в Приложении к Правилам (формулы 1-4).

Суд, делая вывод о том, что применение метода аналогов при установлении нормативов потребления коммунальных услуг не представлялось возможным, указал, что недостатки, допущенные Региональной энергетической комиссией Омской области при сборе информации, определении объёма и формировании состава предварительной выборки, не имеют правового значения, поскольку в любом случае не устраняют объективных препятствий для применения метода аналогов в период подготовки и принятия оспариваемого приказа.

Между тем Судебная коллегия по административным делам находит такое утверждение неверным ввиду несоответствия фактическим обстоятельствам.

Согласно письменным пояснениям специалистов ФГБОУ ВПО «Омский государственный педагогический университет» (т. 4, л.д. 230-238) анализ формул № 1, 2, 3, 4, указанных в приложении № 1 к Правилам, показал, что при увеличении объёма предварительной выборки увеличивается минимальный объём выборки для расчёта норматива. В связи с этим использование формулы № 4, приведённой в Правилах, приводит к искусственному завышению минимального объёма выборки, что может свести на нет использование метода аналога для определения нормативов. Анализ научных подходов к определению минимального объёма выборки и данных о количестве многоквартирных домов на территории Омской области, оборудованных общедомовыми приборами учёта, указанных в справке, показывает, что количество домов, оборудованных приборами учёта, достаточно для проведения необходимых измерений при определении нормативов потребления методом аналогов.

Изучив расчёты Региональной энергетической комиссии Омской области, полученные в целях определения представительности выборки, как это предусмотрено пунктом 21 Правил для применения метода аналогов, специалисты констатировали, что в формуле 2 допущена ошибка, поскольку в качестве x_i взят месячный расход коммунальных ресурсов в отдельном i -м многоквартирном доме или жилом доме, тогда как согласно формулам 2 и 3 приложения № 1 к Правилам необходимо было применить месячный (среднемесячный) расход коммунальных ресурсов в отдельном i -м многоквартирном доме или жилом доме за наблюдаемый период, определённый по показаниям коллективных (общедомовых) приборов учёта в многоквартирных домах или индивидуальных приборов учёта в жилых домах на единицу измерения: в отношении жилых помещений это куб.метр на 1 человека, на общедомовые нужды – куб. метр на 1 кв. метр общей площади помещений, входящих в состав общего имущества в многоквартирном доме. Таким образом, единица измерения определена неправильно.

Более того, как следует из письменного заключения названных специалистов, при имеющихся у Региональной энергетической комиссии Омской области сведениях применение методов аналогов для определения нормативов потребления коммунальных услуг по холодному и горячему водоснабжению и водоотведению возможно.

Региональная энергетическая комиссия по Омской области не выполнила процессуальной обязанности, предусмотренной частью 1 статьи 249 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, и не представила доказательств, опровергающих приведённые выводы специалистов.

При таком положении Судебная коллегия по административным делам вывод суда первой инстанции о невозможности использования аналогового метода и правильности применения расчётного метода при определении нормативов потребления коммунальных услуг по холодному и горячему водоснабжению и водоотведению в жилых помещениях и на общедомовые

нужды находит неправильным, а решение суда в части отказа в удовлетворении заявленных требований незаконным.

Вместе с тем вывод суда о противоречии Приложения № 2 к Приказу региональной комиссии, определяющего нормативы потребления коммунальных услуг по холодному и горячему водоснабжению и водоотведению на общедомовые нужды, является правомерным, основанным на правильном применении норм федерального законодательства.

Позиция суда подробно изложена в обжалуемом решении, и с его аргументацией Судебная коллегия соглашается.

Доводы апелляционной жалобы Региональной энергетической комиссии Омской области, которая при расчёте указанного норматива применила в расчётной формуле показатель L (согласно формуле 26, приведённой в пункте 27 приложения к Правилам, это количество этажей в многоквартирных домах, в отношении которых определяется норматив) как усреднённое количество этажей в многоквартирных домах, не опровергают суждения суда о том, что нормативы, установленные приложением № 2, не соответствуют требованиям пункта 11 Правил, согласно которому нормативы потребления коммунальных услуг устанавливаются едиными для многоквартирных домов и жилых помещений, имеющих аналогичные конструктивные и технические параметры (показатели, влияющие на объём потребления коммунальных ресурсов: материалы стен, кровли, этажность и другие характеристики (абзац третий пункта 2 Правил).

В силу статьи 157 Жилищного кодекса Российской Федерации субъекту Российской Федерации предоставлено право самостоятельно устанавливать нормативы потребления коммунальных услуг, но в том порядке, который предусмотрен Правительством Российской Федерации. Следовательно, Региональная энергетическая комиссия Омской области не вправе применять показатели, не предусмотренные расчётными формулами, установленными Правилами.

Признавая апелляционную жалобу Региональной энергетической комиссии Омской области не подлежащей удовлетворению, Судебная коллегия доводы апелляционных представления и жалобы Лихачева А.В. о неправильном определении момента признания оспариваемого нормативного правового акта недействующим находит заслуживающими внимания.

Суд первой инстанции, признавая Приложение № 2 к Приказу Региональной комиссии недействующим с момента вступления решения суда в законную силу, неправильно истолковал содержание пункта 28 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части».

Действительно, абзац третий пункта 28 указанного постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации содержит разъяснение о том, что суд может признать нормативный правовой акт недействующим

полностью или в части со дня вступления решения в законную силу, если его положения применялись и на основании этого акта были реализованы права граждан и организаций.

Между тем применение оспариваемого Приказа Региональной комиссии, не устанавливающего права граждан и организаций, а регулирующего исключительно вопросы определения нормативов потребления коммунальных услуг, повлекло взыскание с граждан оплаты за коммунальные услуги по холодному и горячему водоснабжению и водоотведению в жилых помещениях и на общедомовые нужды в ненадлежащем размере, то есть фактически имело место возложение на граждан обязанности вносить плату за отдельные виды коммунальных услуг по незаконно установленным субъектом Российской Федерации нормативам потребления.

В приведённом пункте постановления Пленума обращено внимание на то, что оспариваемый нормативный правовой акт (его часть), признанный противоречащим нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, в соответствии с частью 2 статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации судом признаётся недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени. Исключение составляют нормативные правовые акты, которые в соответствии со статьёй 125 Конституции Российской Федерации (законы и иные нормативные акты субъектов Российской Федерации, изданные по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации) могут быть проверены в процедуре конституционного судопроизводства. Такой акт (его часть) признаётся судом недействующим с момента вступления решения в законную силу.

Поскольку оспариваемый нормативный правовой акт принят по вопросам, относящимся к ведению субъекта Российской Федерации, на его основании не реализовались права граждан и организаций, Судебная коллегия считает необходимым признать оспариваемые положения Приказа Региональной комиссии недействующими с момента его принятия.

Принимая во внимание, что судом нарушены нормы материального и процессуального права, обжалуемое судебное постановление в части отказа в удовлетворении заявленных требований подлежит отмене с вынесением нового решения об удовлетворении заявлений прокурора Омской области и Лихачева А.В. о признании недействующими с момента принятия пунктов 1-5 Приложения №1 к Приказу Региональной комиссии, это же решение о признании недействующим Приложение № 2 подлежит изменению в части установления момента признания его недействующим.

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

определила:

решение Омского областного суда от 8 февраля 2013г. в части отказа в удовлетворении заявлений прокурора Омской области и Лихачева А.В. о признании недействующими пунктов 1-5 Приложения № 1 к приказу Региональной энергетической комиссии Омской области от 15 августа 2012 г. № 133/38 «Об утверждении нормативов потребления коммунальных услуг по холодному и горячему водоснабжению и водоотведению на территории г. Омска и Омской области» отменить.

Принять новое решение, которым удовлетворить заявления прокурора Омской области и Лихачева А.В., признать с момента принятия недействующими пункты 1-5 Приложения № 1 к приказу Региональной энергетической комиссии Омской области от 15 августа 2012 г. № 133/38 «Об утверждении нормативов потребления коммунальных услуг по холодному и горячему водоснабжению и водоотведению на территории г. Омска и Омской области».

Это же решение о признании недействующим Приложения № 2 к приказу Региональной энергетической комиссии Омской области от 15 августа 2012 г. № 133/38 «Об утверждении нормативов потребления коммунальных услуг по холодному и горячему водоснабжению и водоотведению на территории г. Омска и Омской области» со дня вступления решения суда в законную силу изменить, указав о признании его недействующим со дня принятия.

Апелляционную жалобу Региональной энергетической комиссии Омской области оставить без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи