ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ19-93

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва 28 марта 2019 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего	Зайцева В.Ю.,
членов коллегии	Горшкова В.В.,
	Шамова А.В.
при секретаре	Горбачевой Е.А.
с участием прокурора	Масаловой Л.Ф.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Берга Олега Викторовича, Воронежской региональной общественной организации инвалидов «Импульс» о признании частично недействующими пунктов 9, 17 Правил холодного водоснабжения и водоотведения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2013 г. № 644,

по апелляционной жалобе административных истцов на решение Верховного Суда Российской Федерации от 23 января 2019 г., которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителя Правительства Российской Федерации Поповой О.В., возражавшей против доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2013 г. № 644 утверждены Правила холодного водоснабжения и водоотведения (далее – Правила).

Нормативный правовой акт 6 августа 2013 г. размещен на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) и 12 августа 2013 г. опубликован в «Собрании законодательства Российской Федерации» № 32.

Пунктом 9 Правил определено, что заявка абонента на заключение договора холодного водоснабжения, договора водоотведения или единого договора холодного водоснабжения и водоотведения рассматривается организацией водопроводно-канализационного хозяйства в течение 20 дней со дня ее поступления. Если в заявке абонента отсутствуют необходимые сведения и (или) документы, предусмотренные пунктами 16 и 17 данных правил, организация водопроводно-канализационного хозяйства в течение 5 рабочих дней со дня получения заявки абонента направляет ему уведомление о необходимости представить недостающие сведения и (или) документы, после чего приостанавливает рассмотрение заявки абонента до получения недостающих сведений и документов. В случае если недостающие сведения и (или) документы не будут представлены абонентом в течение 20 дней со дня приостановления рассмотрения заявки абонента, организация водопроводно-канализационного хозяйства вправе прекратить рассмотрение заявки абонента и возвратить ее с указанием причин возврата (абзац первый).

При направлении организацией водопроводно-канализационного хозяйства (гарантирующей организацией после выбора такой организации) абоненту предложения о заключении договора холодного водоснабжения, договора водоотведения, единого договора холодного водоснабжения и водоотведения организация водопроводно-канализационного хозяйства (гарантирующая организация) направляет абоненту в 2 экземплярах проект соответствующего договора, отвечающий условиям типовых договоров (абзац второй).

В силу пункта 17 Правил к заявке абонента прилагаются необходимые документы, в частности:

а) копия документа, подтверждающего право собственности или иное законное основание возникновения прав владения и (или) пользования на объект у абонента, в том числе на водопроводные и (или) канализационные сети и иные устройства, необходимые для присоединения к централизованным системам холодного водоснабжения и (или) водоотведения, приборы учета. Абоненты, не имеющие непосредственного подключения к объектам централизованной системы водоснабжения или водоотведения, принадлежащим организации водопроводно-канализационного хозяйства на праве собственности или ином законном основании, обязаны представить акт разграничения эксплуатационной ответственности с лицами, владеющими на праве собственности или ином законном основании водопроводными и (или) канализационными сетями, за

исключением случаев, если объекты таких абонентов подключены к бесхозяйным сетям, а также если осуществляется неорганизованный сброс поверхностных сточных вод с территорий абонентов в централизованную систему водоотведения;

г) копии документов, подтверждающих подключение (технологическое присоединение) объектов абонента к централизованным системам холодного водоснабжения и (или) водоотведения на законных основаниях, в том числе договора о подключении (технологическом присоединении), условий подключения (технологического присоединения) к централизованным системам водоснабжения и (или) водоотведения, а также копии акта о подключении (технологическом присоединении) объекта, акта о промывке и дезинфекции внутриплощадочных и внутридомовых сетей и оборудования (в случае заключения договора холодного водоснабжения или единого договора холодного водоснабжения и водоотведения) или иных документов;

д) копии технической документации на установленные приборы учета воды, сточных вод, подтверждающей соответствие таких приборов требованиям, установленным законодательством Российской Федерации об обеспечении единства измерений, сведения о показаниях приборов учета на дату заключения договора холодного водоснабжения, договора водоотведения или единого договора холодного водоснабжения и водоотведения либо на дату возникновения права абонента на объект, а также проекты установки (монтажа) приборов учета. Требование о предоставлении таких сведений не распространяется на абонентов, среднесуточный объем потребления воды которыми не превышает 0,1 куб. метров в час, а также на абонентов, для которых установка приборов учета сточных вод не является обязательной;

е) схема размещения мест для отбора проб воды и (или) сточных вод;

з) баланс водопотребления и водоотведения подключаемого объекта в период использования максимальной величины мощности (нагрузки) с указанием целей использования холодной воды и распределением объемов подключаемой нагрузки по целям использования (на собственные нужды абонента, пожаротушение, периодические нужды, заполнение и опорожнение бассейнов, прием поверхностных сточных вод), а также с распределением общего объема сточных вод по канализационным выпускам (в процентах);

и) положительное заключение государственной или негосударственной экспертизы в случаях, когда проведение такой экспертизы необходимо в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации.

Берг О.В. и Воронежская региональная общественная организация инвалидов «Импульс» (далее также – ВРООИ «Импульс») обратились в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании пунктов 9, 17 Правил не действующими в части, обязывающей абонента представлять заявку на заключение договора водоснабжения с документами, которые ранее представлялись в отношении того же объекта недвижимости. В обоснование заявления административные истцы ссылались на то, что оспариваемые положения противоречат пункту 2 статьи 1 Гражданского кодекса Российской Федерации и нарушают их право

на заключение договора водоснабжения без представления избыточных документов.

В административном исковом заявлении указано, что Берг О.В. и ВРООИ «Импульс» намерены осуществить строительство многоквартирного дома на земельном участке, арендатором которого является Берг О.В. Однако при заключении договора водоснабжения возникает угроза нарушения их прав, поскольку норма об обязанности представить для заключения такого договора документы, перечисленные в подпунктах «а», «г», «д», «е», «з», «и» пункта 17 Правил, а также норма пункта 9 Правил о возвращении ресурсоснабжающей организацией заявки на заключение договора ресурсоснабжения при непредставлении данных документов являются незаконными в случае, когда ранее договор ресурсоснабжения уже заключался в отношении того же объекта недвижимости. Предъявление такого требования, по мнению административных истцов, является злоупотреблением правом в соответствии с толкованием, приведенным в пункте 1 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации».

В суде первой инстанции Берг О.В. поддержал заявленные требования и дополнительно пояснил, что обязанность по представлению документов, необходимых для заключения договора водоснабжения, является формой ограничения гражданских прав абонента.

Правительство Российской Федерации административный иск не признало, указав, что оспариваемый в части нормативный правовой акт издан в пределах его полномочий, соответствует действующему законодательству, прав административных истцов не нарушает.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 23 января 2019 г. в удовлетворении административного искового заявления Бергу О.В., ВРООИ «Импульс» отказано.

Не согласившись с таким решением, административные истцы подали апелляционную жалобу, в которой просят его отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении административного иска. Полагают, что судом первой инстанции неправильно определены обстоятельства, имеющие значение для дела, в результате чего дело фактически не было рассмотрено по существу.

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. Отказывая Бергу О.В. и ВРООИ «Импульс» в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что по настоящему

административному делу такое основание для признания пунктов 9, 17 Правил в оспариваемой части недействующими отсутствует.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 4, частью 11 статьи 7 Федерального закона от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» (далее – Закон о водоснабжении и водоотведении) к полномочиям Правительства Российской Федерации отнесено утверждение правил холодного водоснабжения и водоотведения.

Следовательно, Правила, регулирующие отношения федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления поселений, городских округов, организаций, осуществляющих холодное водоснабжение и (или) водоотведение, заявителей, организаций, осуществляющих транспортировку воды, сточных вод, другие регулируемые виды деятельности в сфере водоснабжения и (или) водоотведения, абонентов в сфере холодного водоснабжения и водоотведения по предоставлению холодной (питьевой и (или) технической) воды из централизованных и нецентрализованных систем холодного водоснабжения и по отводу сточных вод в централизованную систему водоотведения, изданы Правительством Российской Федерации в пределах предоставленной ему федеральным законодателем компетенции.

Разрешая настоящее административное дело, суд первой инстанции правомерно отказал Бергу О.В. и ВРООИ «Импульс» в удовлетворении их требования о признании частично недействующими пунктов 9 и 17 Правил, так как они не противоречат нормативным правовым актам большей юридической силы, в том числе нормам Закона о водоснабжении и водоотведении и Гражданского кодекса Российской Федерации.

Разделом II Правил, в котором находятся оспариваемые положения, установлен порядок заключения договоров холодного водоснабжения, договоров водоотведения, единых договоров холодного водоснабжения и водоотведения, договоров транспортировки воды, договоров транспортировки сточных вод.

В части 1 статьи 13 Закона о водоснабжении и водоотведении закреплено, что по договору горячего или холодного водоснабжения организация, осуществляющая горячее водоснабжение или холодное водоснабжение, обязуется подавать абоненту через присоединенную водопроводную сеть горячую, питьевую и (или) техническую воду установленного качества в объеме, определенном договором водоснабжения, а абонент обязуется оплачивать принятую воду и соблюдать предусмотренный договором водоснабжения режим ее потребления, обеспечивать безопасность эксплуатации находящихся в его ведении водопроводных сетей и исправность используемых им приборов учета.

Предписание подпункта «а» пункта 17 Правил, обязывающее абонентов, не имеющих непосредственного подключения к объектам централизованной системы водоснабжения или водоотведения, принадлежащим организации водопроводно-канализационного хозяйства, представить акт разграничения эксплуатационной ответственности с лицами,

владеющими на праве собственности или ином законном основании водопроводными и (или) канализационными сетями, соответствует действующему законодательству. Пункт 8 части 5 статьи 13 Закона о водоснабжении и водоотведении относит к существенным условиям договора водоснабжения установление границ эксплуатационной ответственности по водопроводным сетям абонента и организации, осуществляющей горячее водоснабжение или холодное водоснабжение, определенных по признаку обязанностей (ответственности) по эксплуатации этих систем или сетей.

В силу подпункта «г» пункта 17 Правил к заявке абонента на заключение договора прилагаются копии документов, подтверждающих подключение (технологическое присоединение) объектов абонента к централизованным системам холодного водоснабжения и (или) водоотведения на законных основаниях, в том числе договора о подключении (технологическом присоединении), условий подключения (технологического присоединения), а также копии акта о подключении (технологическом присоединении) объекта, акта о промывке и дезинфекции внутриплощадочных и внутридомовых сетей и оборудования, что согласуется с пунктом 1 части 5 статьи 13 Закона о водоснабжении и водоотведении. Данное законоположение относит к существенным условиям договора водоснабжения предмет договора, режим подачи воды (гарантированный объем подачи воды (в том числе при холодном водоснабжении на нужды пожаротушения), гарантированный уровень давления воды в системе водоснабжения в месте присоединения), определяемый в соответствии с техническими условиями на подключение (технологическое присоединение) к системе водоснабжения (водопроводным сетям).

Кроме того, часть 4 статьи 13 названного закона наделяет организацию, осуществляющую горячее водоснабжение или холодное водоснабжение, правом отказаться от заключения договора водоснабжения в случае подключения (технологического присоединения) сетей или объекта капитального строительства абонента к централизованной системе водоснабжения с нарушением технических условий на подключение (технологическое присоединение).

Подпункт «д» пункта 17 Правил, закрепляющий, что к заявке абонента прилагаются копии технической документации на установленные приборы учета воды, сточных вод, а также проекты установки (монтажа) приборов учета, соотносится с частью 1 статьи 13 Закона о водоснабжении и водоотведении, согласно которой абонент обязуется оплачивать принятую воду и соблюдать предусмотренный договором водоснабжения режим ее потребления, обеспечивать безопасность эксплуатации находящихся в его ведении водопроводных сетей и исправность используемых им приборов учета.

Предусмотренное подпунктом «е» пункта 17 Правил требование о представлении схемы размещения мест для отбора проб воды и (или) сточных вод также соответствует названному закону. Так, существенными

условиями договора водоснабжения являются порядок контроля качества воды и порядок обеспечения абонентом доступа представителям организации, осуществляющей горячее водоснабжение или холодное водоснабжение, или по ее указанию представителям иной организации к водопроводным сетям, местам отбора проб воды и приборам учета в целях определения объема поданной воды, тепловой энергии (в случае горячего водоснабжения) и определения качества воды (пункты 4, 12 части 5 статьи 13), а к существенным условиям договора водоотведения относится определение мест и порядка отбора проб сточных вод, порядка доступа к местам отбора проб представителям организации, осуществляющей водоотведение, или по ее указанию представителям иной организации (пункт 4 части 5 статьи 14).

Исходя из положений пункта 13 части 5 статьи 13, пункта 13 части 5 статьи 14 Закона о водоснабжении и водоотведении существенными признаются иные условия договора, если они установлены правилами горячего водоснабжения, правилами холодного водоснабжения и водоотведения, утвержденными Правительством Российской Федерации.

Так, подпункт «з» пункта 17 Правил предусматривает представление абонентом баланса водопотребления и водоотведения подключаемого объекта, что каким-либо нормативным правовым актам большей юридической силы не противоречит.

Подпункт «и» пункта 17 Правил обязывает абонента представить положительное заключение государственной или негосударственной экспертизы в случаях, когда проведение такой экспертизы необходимо в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации. Данная норма отвечает требованиям статьи 49 указанного кодекса, в силу которой проектная документация объектов капитального строительства и результаты инженерных изысканий, выполненных для подготовки такой проектной документации, подлежат экспертизе.

Из содержания абзаца первого пункта 9 Правил усматривается, что организация водопроводно-канализационного хозяйства вправе прекратить рассмотрение заявки абонента в случае непредставления недостающих сведений и (или) документов, предусмотренных пунктами 16 и 17 данных правил, в установленный срок и возвратить ее с указанием причин возврата. Приведенное положение, как правильно отмечено в обжалуемом решении, не противоречит действующему законодательству и не лишает абонента права на обращение в суд за защитой своих нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов на заключение публичного договора.

Судом первой инстанции обоснованно отвергнут довод административных истцов о том, что представление документов, необходимых для заключения договора водоснабжения, является формой ограничения гражданских прав абонента и не соответствует пункту 2 статьи 1 Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которому гражданские права могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных

интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

К договору водоснабжения как публичному договору (часть 3 статьи 13 Закона о водоснабжении и водоотведении) применяются положения статьи 426 Гражданского кодекса Российской Федерации, в силу пункта 2 которой цена товаров, работ или услуг в таком договоре должна быть одинаковой для потребителей соответствующей категории; иные условия публичного договора не могут устанавливаться исходя из преимуществ отдельных потребителей или оказания им предпочтения, за исключением случаев, когда законом или иными правовыми актами допускается предоставление льгот отдельным категориям потребителей.

С учетом изложенного правильным является вывод суда первой инстанции о том, что механизм правового регулирования, закрепленный в оспариваемых предписаниях Правил и предусматривающий приложение абонентом к заявке на заключение договора холодного водоснабжения, договора водоотведения или единого договора холодного водоснабжения и водоотведения перечисленных выше документов, направлен на предоставление равных условий всем лицам, обратившимся в организации водопроводно-канализационного хозяйства для заключения соответствующих договоров и не может рассматриваться как ограничение гражданских прав абонентов. Установление иных условий для отдельной категории потребителей противоречило бы нормам действующего гражданского законодательства.

Довод апелляционной жалобы о том, что судом первой инстанции были неправильно определены обстоятельства, имеющие значение для дела, нельзя признать состоятельным.

Как следует из 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.

Установив, что какому-либо федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, пункты 9 и 17 Правил в оспариваемой части не противоречат, суд первой инстанции правомерно, руководствуясь пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отказал Бергу О.В. и ВРООИ «Импульс» в удовлетворении заявленного требования.

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 23 января 2019 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Берга Олега Викторовича, Воронежской региональной общественной организации инвалидов «Импульс» – без удовлетворения.

Председательствующий В.Ю. Зайцев

Члены коллегии В.В. Горшков

А.В. Шамов