ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ21-45

А П Е Л Л Я Ц И О Н Н О Е О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва 16 марта 2021 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего	Манохиной Г.В.,
членов коллегии	Зайцева В.Ю.,
	Ксенофонтовой Н.А.
при секретаре	Горбачевой Е.А.
с участием прокурора	Гончаровой Н.Ю.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению федерального государственного унитарного предприятия «Предприятие по поставкам продукции Управления делами Президента Российской Федерации» о признании недействующим подпункта «б» пункта 16 Правил организации коммерческого учета воды, сточных вод, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 4 сентября 2013 г. № 776,

по апелляционной жалобе федерального государственного унитарного предприятия «Предприятие по поставкам продукции Управления делами Президента Российской Федерации» на решение Верховного Суда Российской Федерации от 23 декабря 2020 г. по делу № АКПИ20-817, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителей федерального государственного унитарного предприятия «Предприятие по поставкам продукции Управления делами Президента Российской Федерации» Завалишина К.В. и Болотского А.В., поддержавших апелляционную жалобу, представителя Правительства Российской Федерации Кордюковой Е.А., возражавшей против доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей

апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

постановлением Правительства Российской Федерации от 4 сентября 2013 г. № 776 утверждены Правила организации коммерческого учета воды, сточных вод (далее – Правила).

Нормативный правовой акт 9 сентября 2013 г. размещен на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) и 16 сентября 2013 г. опубликован в «Собрании законодательства Российской Федерации» № 37.

Подпунктом «б» пункта 16 Правил предусмотрено, что применение метода учета пропускной способности устройств и сооружений, используемых для присоединения к централизованным системам водоснабжения, при их круглосуточном действии полным сечением в точке подключения к централизованной системе водоснабжения и при скорости движения воды 1,2 метра в секунду используется через 60 дней со дня возникновения неисправности прибора учета или демонтажа прибора учета до проведения допуска прибора учета к эксплуатации либо поверки без демонтажа прибора учета.

Федеральное государственное унитарное предприятие «Предприятие по поставкам продукции Управления делами Президента Российской Федерации» (далее также – Предприятие) обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением, в котором просило признать недействующим подпункт «б» пункта 16 Правил. В обоснование заявления ссылалось на то, что оспариваемое положение противоречит статье 1102 Гражданского кодекса Российской Федерации, поскольку предусматривает применение к потребителю услуг водоснабжения и водоотведения расчетного метода учета объема водопотребления в случае истечения межповерочного интервала поверки прибора учета потребления воды, а также при наличии возможности определения потребителем фактически потребленного им объема воды на основании сведений об объеме водоотведения, зафиксированных установленным потребителем и исправно работающим прибором учета расхода воды.

В административном исковом заявлении указано, что ОАО «Одинцовский водоканал», осуществляющее водоснабжение и водоотведение административно-складского комплекса Предприятия по единому договору холодного водоснабжения и водоотведения от 10 октября 2016 г., обратилось в Арбитражный суд Московской области с иском о взыскании с административного истца задолженности по услугам водоснабжения в размере 19 574 762 руб. 72 коп. в связи с использованием на объекте прибора учета потребления воды, межповерочный интервал поверки которого истек, а также в связи с тем, что прибор учета потребления воды не опломбирован. При этом на объекте Предприятия установлен прибор учета расхода воды, который фиксирует объем воды, сливаемый в

канализационные сети ОАО «Одинцовский водоканал». Факт проведения поверки этого прибора учета подтверждается документально, нарушения в его работе при проведении 26 июня 2019 г. ОАО «Одинцовский водоканал» внеплановой проверки правильности учета коммунальных ресурсов не выявлены. Объем сточных ливневых вод названным прибором учета расхода воды не фиксируется. Следовательно, объем воды, потребленный на объекте, фактически равен объему воды, сливаемому в канализационные сети организации, осуществляющей водоотведение.

Административный истец также указал, что его объект за период использования прибора учета воды с истекшим межповерочным интервалом поверки фактически потребил воду в объеме, равном объему водоотведения за тот же период времени. Услуги по водоснабжению объекта за указанный период оплачены в полном размере, что подтверждается выставленными ОАО «Одинцовский водоканал» счетами на оплату услуг и платежными поручениями Предприятия об оплате услуг. Между тем вследствие применения к административному истцу расчетного метода учета объема водопотребления, предусмотренного оспариваемым положением Правил, при наличии возможности определения фактически потребленного объема воды на основании сведений об объеме водоотведения, зафиксированных установленным и исправно работающим прибором учета расхода воды, существенно нарушены права и законные интересы Предприятия.

В заседании суда первой инстанции представители административного истца также пояснили, что в нарушение статей 15, 393 Гражданского кодекса Российской Федерации подпункт «б» пункта 16 Правил устанавливает гражданско-правовую ответственность, влекущую явную несоразмерность имущественных санкций ущербу, причиненному водоснабжающей организации.

Правительство Российской Федерации административный иск не признало, указав в письменных возражениях, что Правила изданы в пределах его полномочий, а оспариваемое положение соответствует действующему законодательству и прав административного истца не нарушает.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 23 декабря 2020 г. в удовлетворении административного искового заявления Предприятию отказано.

В апелляционной жалобе Предприятие, не соглашаясь с таким решением, просит его отменить, как незаконное и необоснованное, и принять по делу новое решение об удовлетворении административного иска. Полагает, что применение расчетного способа коммерческого учета потребления воды, предусмотренного Федеральным законом от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» (далее – Закон о водоснабжении и водоотведении) лишь для случаев неисправности или отсутствия прибора учета, к случаям истечения межповерочного интервала поверки прибора учета не относится и противоречит данному закону.

В жалобе указано, что применение подпункта «б» пункта 16 Правил приводит к неосновательному обогащению ресурсоснабжающей

организации, вследствие чего нарушаются имущественные права и законные интересы Предприятия.

По мнению административного истца, судом первой инстанции не учтено, что потребление на объекте Предприятия воды за период использования прибора учета с истекшим межповерочным интервалом фактически не являлось безучетным. В материалах дела имеются документальные доказательства, подтверждающие, что объем воды, потребленный на объекте административного истца, фактически равен объему воды, сливаемому в канализационные сети.

В письменном отзыве на апелляционную жалобу Правительство Российской Федерации просит в ее удовлетворении отказать, считая, что судом при вынесении решения правильно применены нормы материального и процессуального права, а доводы административного истца не содержат оснований для отмены или изменения обжалуемого судебного акта.

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 Предприятию в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что по настоящему административному делу такое основание для признания подпункта «б» пункта 16 Правил недействующим отсутствует.

Порядок принятия и официального опубликования Правил Правительством Российской Федерации соблюден и административным истцом не оспаривается.

Правила определяют порядок коммерческого учета воды, сточных вод с использованием приборов учета, соответствующих требованиям законодательства Российской Федерации об обеспечении единства измерений, в узлах учета, спроектированных и допущенных в эксплуатацию в порядке, предусмотренном данными правилами, или расчетным способом в целях расчета размера платы за поданную (полученную), транспортируемую воду, принятые (отведенные), транспортируемые сточные воды по договорам холодного водоснабжения, договорам горячего водоснабжения, договорам водоотведения, единым договорам холодного водоснабжения и водоотведения, договорам по транспортировке холодной воды, договорам по транспортировке горячей воды, договорам по транспортировке сточных вод и другим договорам, заключенным с организациями, осуществляющими регулируемые виды деятельности в сфере водоснабжения и (или) водоотведения (пункт 1).

Пунктом 1 статьи 544 Гражданского кодекса Российской Федерации установлено, что оплата энергии производится за фактически принятое абонентом количество энергии в соответствии с данными учета энергии, если

иное не предусмотрено законом, иными правовыми актами или соглашением сторон.

Отношения в сфере водоснабжения и водоотведения урегулированы Законом о водоснабжении и водоотведении, согласно которому под коммерческим учетом воды и сточных вод понимается определение количества поданной (полученной) за определенный период воды, принятых (отведенных) сточных вод с помощью средств измерений или расчетным способом (часть 1 статьи 1, пункт 11 статьи 2).

В силу части 10 статьи 20 названного закона осуществление коммерческого учета расчетным способом допускается при отсутствии прибора учета, в том числе в случае самовольного присоединения и (или) пользования централизованными системами горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения (пункт 1); в случае неисправности прибора учета (пункт 2); при нарушении в течение более шести месяцев сроков представления показаний прибора учета, являющихся собственностью абонента, организации, которые эксплуатируют водопроводные, канализационные сети, за исключением случаев предварительного уведомления абонентом такой организации о временном прекращении потребления воды (пункт 3).

При этом частью 8 указанной статьи предусморено, что установка, замена, эксплуатация, поверка приборов учета воды, сточных вод осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Так, в пункте 9 Правил закреплено, что используемые приборы учета холодной воды, горячей воды и тепловой энергии в составе горячей воды, сточных вод должны соответствовать требованиям законодательства Российской Федерации об обеспечении единства измерений, действующим на момент ввода приборов учета в эксплуатацию (абзац первый). По истечении интервала между поверками либо после выхода приборов учета из строя или их утраты, если это произошло до истечения межповерочного интервала, приборы учета, не соответствующие требованиям законодательства Российской Федерации об обеспечении единства измерений, подлежат поверке либо замене на новые приборы учета (абзац второй).

Федеральный закон от 26 июня 2008 г. № 102-ФЗ «Об обеспечении единства измерений» (далее – Закон об обеспечении единства измерений), раскрывая в статье 2 основные понятия, используемые в этом законе, определяет, что ввод в эксплуатацию средства измерений – это документально оформленная в установленном порядке готовность средства измерений к использованию по назначению; поверка средств измерений – это совокупность операций, выполняемых в целях подтверждения соответствия средств измерений метрологическим требованиям (пункты 2, 17).

Измерения, относящиеся к сфере государственного регулирования обеспечения единства измерений, должны выполняться по первичным референтным методикам (методам) измерений, референтным методикам (методам) измерений и другим аттестованным методикам (методам) измерений, за исключением методик (методов) измерений, предназначенных

для выполнения прямых измерений, с применением средств измерений утвержденного типа, прошедших поверку (часть 1 статьи 5).

В сфере государственного регулирования обеспечения единства измерений к применению допускаются средства измерений утвержденного типа, прошедшие поверку в соответствии с положениями данного закона, а также обеспечивающие соблюдение установленных законодательством Российской Федерации об обеспечении единства измерений обязательных требований, включая обязательные метрологические требования к измерениям, обязательные метрологические и технические требования к средствам измерений, и установленных законодательством Российской Федерации о техническом регулировании обязательных требований (часть 1 статьи 9).

Средства измерений, предназначенные для применения в сфере государственного регулирования обеспечения единства измерений, до ввода в эксплуатацию, а также после ремонта подлежат первичной поверке, а в процессе эксплуатации – периодической поверке. Применяющие средства измерений в сфере государственного регулирования обеспечения единства измерений юридические лица и индивидуальные предприниматели обязаны своевременно представлять эти средства измерений на поверку (часть 1 статьи 13).

Как правомерно указано в обжалуемом решении, из приведенных законоположений следует, что использование средств измерений, срок поверки которых истек, не допускается; истечение срока поверки свидетельствует о недостоверности показаний средств измерений о количестве поставленного ресурса и фактически означает отсутствие прибора учета.

С учетом изложенного судом первой инстанции сделан правильный вывод о том, что подпункт «б» пункта 16 Правил, согласно которому метод учета пропускной способности устройств и сооружений, используемых для присоединения к централизованным системам водоснабжения, применяется через 60 дней со дня возникновения неисправности прибора учета (в том числе непроведения поверки после истечения межповерочного интервала) или демонтажа прибора учета до проведения допуска прибора учета к эксплуатации либо поверки без демонтажа прибора учета, согласуется с действующим законодательством в сфере водоснабжения и водоотведения и не может рассматриваться как нарушающий права абонентов по единому договору холодного водоснабжения и водоотведения.

Довод апелляционной жалобы о том, что применение расчетного способа коммерческого учета потребления воды, предусмотренного Законом о водоснабжении и водоотведении только для случаев неисправности или отсутствия прибора учета, к случаям истечения межповерочного интервала поверки прибора учета не относится и противоречит данному закону, является несостоятельным.

Как уже отмечалось выше, Законом об обеспечении единства измерений установлено, что средства измерений, предназначенные для применения в сфере государственного регулирования обеспечения единства

измерений, в процессе эксплуатации подлежат периодической поверке; при этом юридические лица и индивидуальные предприниматели, применяющие их, обязаны своевременно представлять эти средства измерений на поверку. Из изложенного следует, что непроведение поверки в установленный срок может свидетельствовать об искажении прибором учета данных об объеме потребления и в связи с этим приравнивается к отсутствию прибора учета или его неисправности.

Подпунктом «ж» пункта 49 Правил также определено, что узел учета считается вышедшим из строя (неисправным) в случае истечения межповерочного интервала поверки приборов учета.

Нельзя согласиться с утверждением административного истца о том, что применение оспариваемого положения приводит к неосновательному обогащению ресурсоснабжающей организации, вследствие чего нарушаются имущественные права и законные интересы Предприятия. В определении Конституционного Суда Российской Федерации от 26 октября 2017 г. № 2419-О указано, что содержащееся в подпункте «б» пункта 16 Правил правовое регулирование, принятое в соответствии с положениями статьи 20 Закона о водоснабжении и водоотведении, направлено – с учетом особенностей регулируемых отношений – на обеспечение баланса интересов сторон договоров водоснабжения и водоотведения в случаях такого нарушения условий договора, как безучетное потребление энергии (коммунальных ресурсов).

Ссылка в апелляционной жалобе на наличие в материалах дела доказательств, подтверждающих, что объем воды, потребленный на объекте административного истца, фактически равен объему воды, сливаемому в канализационные сети, в связи с чем потребление воды на объекте за период использования прибора учета с истекшим межповерочным интервалом не являлось безучетным, не может повлечь отмену вынесенного решения. Оспариваемое положение нормативного правового акта проверялось судом первой инстанции в порядке абстрактного нормоконтроля, что не связано в данном случае с необходимостью установления и исследования каких-либо фактических обстоятельств, вопрос о правах, обязанностях и об ответственности конкретных лиц не решался, рассматривался лишь вопрос о законности подпункта «б» пункта 16 Правил. Все обстоятельства, указанные в части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, судом первой инстанции при рассмотрении административного дела были выяснены и отражены в обжалуемом судебном акте.

Установив, что какому-либо федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, подпункт «б» пункта 16 Правил не противоречит, суд первой инстанции правомерно, руководствуясь пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отказал Предприятию 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 декабря 2020 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу федерального государственного унитарного предприятия «Предприятие по поставкам продукции Управления делами Президента Российской Федерации» – без удовлетворения.

Председательствующий Г.В. Манохина

Члены коллегии В.Ю. Зайцев

Н.А. Ксенофонтова