

Решение по делу 08-01-135/2017

о нарушении антимонопольного законодательства

- часть оглашена 11.12.2017 г. г. Элиста
Изготовлено в полном объеме 25.12.2017 г.

Комиссия Калмыцкого УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее - Комиссия) в составе:

рассмотрев дело № 08-01-135/2017, возбужденное по признакам нарушения Акционерным обществом «Газпром газораспределение Элиста» (далее Общество) части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», в присутствии:

представителей ответчика АО «Газпром газораспределение Элиста»

УСТАНОВИЛА:

В Калмыцкое УФАС России поступило обращение Уполномоченного по правам человека в РК запросом разъяснений о правомерности применения АО «Газпром газораспределение Элиста» прейскуранта, разработанного Саратовским институтом ГипроНИИГаз, при формировании цен на выполнение работ по техническому обслуживанию и ремонту внутридомового газового оборудования (ВДГО).

АО «Газпром газораспределение Элиста» сообщило о том, что при формировании цен АО «Газпром газораспределение Элиста» руководствовалось Прейскурантом на услуги газового хозяйства по техническому обслуживанию и ремонту газораспределительных систем, разработанного Саратовским институтом ГипроНИИГаз и утвержденного ОАО «Розгазификация» 20.06.2001 г., ссылаясь на то, что цены на ТО ВДГО не регулируются и устанавливаются свободно.

АО «Газпром газораспределение Элиста» считает Методические рекомендации о правилах расчета стоимости технического обслуживания и ремонта внутридомового и внутриквартирного газового оборудования, утвержденные приказом ФСТ России от 27.12.2013 г. №269-Э/8 рекомендательный характер, которые могут быть использованы для расчета стоимости услуг по техническому обслуживанию и ремонту внутридомового и внутриквартирного газового оборудования с 2014 года.

Из положений ч. ч. 2, 4 ст. 23 Федерального конституционного закона от 17.12.1997 N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" следует, что акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации, которые обязательны к исполнению в Российской Федерации.

Согласно ст. 1 Федерального закона от 31.03.1999 N 69-ФЗ "О газоснабжении в Российской Федерации" (далее - Закон N 69-ФЗ) настоящий Федеральный закон определяет правовые, экономические и организационные основы отношений в области газоснабжения в Российской Федерации и направлен на обеспечение удовлетворения потребностей государства в стратегическом виде энергетических ресурсов.

Положения настоящего Федерального закона основываются на положениях Конституции Российской Федерации, в соответствии с которыми вопросы, касающиеся федеральных энергетических систем, правовых основ единого рынка, основ ценовой политики, безопасности Российской Федерации, относятся к предметам ведения Российской Федерации.

В силу ст. 4 Закона N 69-ФЗ в целях обеспечения единого подхода к решению вопросов, касающихся газоснабжения в Российской Федерации, со стороны органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также организаций, осуществляющих газоснабжение в Российской Федерации, устанавливаются принципы государственной политики в указанной области, в том числе и определение основ ценовой политики в отношении газа.

Часть 1 (абз. 5) ст. 8 Закона N 69-ФЗ предусматривает, что к полномочиям федеральных органов государственной власти в области газоснабжения отнесено осуществление государственного регулирования использования стратегических запасов газа, федерального государственного надзора в области промышленной безопасности систем газоснабжения, государственного экологического надзора в области газоснабжения, а также федерального государственного контроля (надзора) за установлением и (или) применением регулируемых государством цен (тарифов) в области газоснабжения.

Согласно ч. 2 ст. 8 Закона N 69-ФЗ Правительство Российской Федерации в области газоснабжения осуществляет свои полномочия в соответствии с Федеральным законом "О Правительстве Российской Федерации", в том числе: устанавливает порядок формирования и утверждения перспективного баланса добычи и реализации газа в Российской Федерации, исходя из ресурсов газа, технических возможностей систем газоснабжения и прогноза потребности в энергетических ресурсах; утверждает правила поставок газа, правила пользования газом и предоставления услуг по газоснабжению, федеральную программу газификации в Российской Федерации, правила охраны магистральных трубопроводов, газораспределительных сетей и других объектов систем газоснабжения, порядок доступа независимых организаций к газотранспортным и газораспределительным сетям, порядок использования газа в качестве топлива, перечень потребителей, в том числе организаций, которые имеют преимущественное право пользования газом в качестве топлива и поставки газа которым не подлежат ограничению или прекращению (далее - неотключаемые потребители); устанавливает принципы формирования цен на газ и тарифов на услуги по его транспортировке по газотранспортным и газораспределительным сетям, порядок компенсации убытков, понесенных газораспределительными организациями при поставках газа населению в соответствии с льготами, предусмотренными законодательством Российской Федерации.

Федерации; утверждает порядок определения показателей надежности и качества услуг по транспортировке газа по газораспределительным сетям.

Одним из принципов государственной ценовой политики в области газоснабжения является федеральный государственный контроль (надзор) за установлением и (или) применением регулируемых государством цен (тарифов) в области газоснабжения (абз. 5 ст. 20 Закона N 69-ФЗ).

Во исполнение данных норм закона Правительством Российской Федерации 14.05.2013 принято постановление N 410 "О мерах по обеспечению безопасности при использовании и содержании внутридомового и внутриквартирного газового оборудования", которым предписано Федеральной службе по тарифам утвердить Методические рекомендации о правилах расчета стоимости технического обслуживания и ремонта внутридомового и внутриквартирного газового оборудования (подп. "а" п. 3).

Указанным постановлением Правительства Российской Федерации (п. 1) также утверждены Правила пользования газом в части обеспечения безопасности при использовании и содержании внутридомового и внутриквартирного газового оборудования при предоставлении коммунальной услуги по газоснабжению (далее - Правила).

В пункте 2 Правил даются определения понятием, используемым в Правилах, в том числе:

- "исполнитель" - специализированная организация, которая на основании договора о техническом обслуживании и ремонте внутридомового и (или) внутриквартирного газового оборудования, являющегося комплексным договором, содержащим элементы договора подряда и возмездного оказания услуг, приняла на себя обязательства по выполнению работ (оказанию услуг), предусмотренных договором о техническом обслуживании и ремонте внутридомового и (или) внутриквартирного газового оборудования (абз. 10);

- "специализированная организация" - газораспределительная организация, осуществляющая по договору о транспортировке газа с поставщиком газа транспортировку газа до места соединения сети газораспределения с газопроводом, являющимся элементом внутридомового газового оборудования, получившая в установленном порядке допуск к выполнению работ (оказанию услуг) по техническому обслуживанию и ремонту внутридомового и внутриквартирного газового оборудования и имеющая в своем составе аварийно-диспетчерскую службу. В случае когда в качестве топлива используется сжиженный газ, специализированной организацией, с которой может быть заключен договор на техническое обслуживание и ремонт внутридомового и внутриквартирного газового оборудования, может выступать любая газораспределительная организация, имеющая допуск к выполнению работ (оказанию услуг) по техническому обслуживанию и ремонту внутридомового и внутриквартирного газового оборудования и имеющая в своем составе аварийно-диспетчерскую службу (абз. 14);

- "техническое обслуживание внутридомового и (или) внутриквартирного газового оборудования" - работы и услуги по поддержанию внутридомового и (или) внутриквартирного газового оборудования в техническом состоянии,

соответствующем предъявляемым к нему нормативным требованиям (абз. 15).

Техническое обслуживание и ремонт внутридомового и (или) внутриквартирного газового оборудования осуществляется на основании договора о техническом обслуживании и ремонте внутридомового и (или) внутриквартирного газового оборудования, заключаемого между заказчиком и исполнителем (п. 16 Правил).

Пунктом 40 Правила установлено, что цена договора определяется на основании тарифов на выполнение работ, рассчитываемых в соответствии с методическими рекомендациями о правилах расчета стоимости технического обслуживания и ремонта внутридомового и внутриквартирного газового оборудования, утверждаемыми Федеральной антимонопольной службой. В предыдущей редакции (до 04.09.2015 г.) методические рекомендации утверждались Федеральной службой по тарифам.

Указанное положение подзаконного акта по своей юридической конструкции имеет отсылочный характер и указывает на необходимость применения методических рекомендаций при расчете стоимости технического обслуживания и ремонта внутридомового и внутриквартирного газового оборудования, утвержденных Федеральной службой по тарифам.

В целях реализации данного пункта Правил приказом Федеральной службы по тарифам от 27.12.2013 N 269-э/8 утверждены Методические рекомендации о правилах расчета стоимости технического обслуживания и ремонта внутридомового и внутриквартирного газового оборудования, в которых приводятся формулы расчета стоимости технического обслуживания и ремонта внутридомового и внутриквартирного газового оборудования, указан порядок определения уровня рентабельности при формировании тарифов на работы (услуги) исполнителя по техническому обслуживанию и ремонту внутридомового и внутриквартирного газового оборудования.

Таким образом, пояснения АО «Газпром газораспределение Элиста» о том, что Методические рекомендации не обязательны для применения, ошибочны. Калмыцкое УФАС России приходит к выводу о неправомерности применения Прейскуранта, разработанного Саратовским институтом ГипроНИИГаз, при формировании цен на указанные услуги для потребителей РК.

АО Газпром газораспределение Элиста в пояснении указало, что Обществом проведены расчеты прейскуранта по методическим рекомендациям о правилах расчета стоимости технического обслуживания и ремонта внутридомового и внутриквартирного газового оборудования, утвержденных приказом ФСТ от 27.12.2013 г. 269-э/8, в результате сравнительного анализа, рост цен по методическим рекомендациям по сравнению с действующим в Обществе прейскурантом составил от 6% до 70%, а по отдельным услугам рост составляет в два раза.

Между тем, согласно заключению Региональной службы по тарифам РК по анализу, проверке достоверности расчета прейскуранта цен а оказание услуг (выполнение работ) на техническое обслуживание и ремонт внутридомового и внутриквартирного газового оборудования АО Газпром газораспределение Элиста от 06.10.2017 г. завышение материальных затрат, согласно Методическим рекомендациям к приказу ФСТ России от 27.12.2013 г. 269-э/8 (далее МР),

составило 1071%, расходы по статье Прочие затраты в размере 10 173 687,39 не подтверждены и неясен их способ образования, по некоторым строкам Прейскуранта в разделе Техническое обслуживание внутридомового газового оборудования домовладений и многоквартирных домов фонд оплаты труда увеличен в 3,5 раза в результате необоснованного применения коэффициента 3,5, а по некоторым в 4 раза.

Кроме того, в Методических указаниях по использованию «Примерного прейскуранта на услуги газового хозяйства по техническому обслуживанию и ремонту газораспределительных систем» существуют недочеты, существенно завышающие конечные результаты, а именно:

- в себестоимости услуги дважды проходит оплата труда работника, как основная составляющая и в расчетном коэффициенте, определяющем величину себестоимости услуг

- накладные расходы. Определяемые в процентном соотношении к ФОТ в размере 196,2, как постоянная величина, основаны только на данных обследованных ГРО, не учитывая, что услуги по ремонту и обслуживанию ВДГО являются не единственным видом деятельности Общества.

В связи с вышеизложенным в действиях АО «Газпром газораспределение Элиста» по применению Прейскуранта, разработанного Саратовским институтом ГипроНИИГаз Калмыцким УФАС России были выявлены признаки нарушения части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», согласно которой запрещаются действия (бездействие) занимающего доминирующее положение хозяйствующего субъекта, результатом которых являются или могут являться ущемление интересов неопределенного круга потребителей.

В соответствии с п. 10 ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 26.07.2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции» Запрещаются действия (бездействие) занимающего доминирующее положение хозяйствующего субъекта, результатом которых являются или могут являться недопущение, ограничение, устранение конкуренции и (или) ущемление интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо неопределенного круга потребителей, в том числе следующие действия (бездействие):

10) нарушение установленного нормативными правовыми актами порядка ценообразования

В соответствии с аналитическим отчетом от 23 октября 2017 г. по результатам проведения анализа состояния конкуренции на рынке услуг по техническому обслуживанию и ремонту внутридомового и внутриквартирного газового оборудования в период с 01.01.2016 г. по 31.12.2016 г. на территории города Элисты Республики Калмыкия АО «Газпром газораспределение Элиста» является хозяйствующим субъектом, имевшим доминирующее положение на рынке услуг по техническому обслуживанию и ремонту ВДГО и ВКГО в 2016 г. на территории г. Элисты Республики Калмыкия.

Учитывая вышеизложенное, действия АО «Газпром газораспределение Элиста» по применению Прейскуранта, разработанного Саратовским институтом

ГипроНИИГаз, и утвержденного ОАО «Росгазификация» 20.06.2001 г., а также бездействие по неприменению Методических рекомендации о правилах расчета стоимости технического обслуживания и ремонта внутридомового и внутриквартирного газового оборудования, утвержденных приказом Федеральной службы по тарифам от 27.12.2013 N 269-э/8, при формировании цен на оказание услуг (выполнение работ) на техническое обслуживание и ремонт внутридомового и внутриквартирного газового оборудования содержат признаки нарушения пункта 10 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции».

Получив Заключение об обстоятельствах дела №08-01-135/2017 АО «Газпром газораспределение Элиста» подготовило письмо от 11.12.2017 г. №1434, в котором выражает несогласие с выводами заключения по следующим причинам: Общество считает, что не доказан размер рыночной доли хозяйствующего субъекта, а также наличие возможности в одностороннем порядке определять уровень цены на товар, оказывать решающее влияние на общие условия реализации товара на соответствующем товарном рынке; не указаны сведения о конкурентах на рынке оказания услуг по ТО ВДГО, не приняты во внимание сведения о ценах в соседних регионах; антимонопольный орган не доказал, что тарифы на ТО ВДГО, установленные Обществом в 2013 – 2017 годах, позволили получить выручку объем расходов, обеспечения получения нормы прибыли и учета в структуре тарифов всех налогов и иных обязательных платежей; вид деятельности по оказанию услуг ТО ВДГО осуществляется на основе свободно устанавливаемой цены.

Доводы возражения АО «Газпром газораспределение Элиста» являются несостоятельными по следующим основаниям.

Во-первых, Аналитический отчет от 23.10.2017 г. составлен по результатам анализа состояния конкуренции, он содержит размер доли Общества на исследуемом рынке, результаты опроса потребителей услуг ТО ВДГО, а также иные сведения, на основании которых был сделан вывод о доминирующем положении АО «Газпром газораспределение Элиста».

Во-вторых, как указано выше согласно пункту 10 части 1 статьи 10 ФЗ о защите конкуренции Запрещаются действия (бездействие) занимающего доминирующее положение хозяйствующего субъекта, результатом которых являются или могут являться недопущение, ограничение, устранение конкуренции и (или) ущемление интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо неопределенного круга потребителей, в том числе следующие действия (бездействие): 10) нарушение установленного нормативными правовыми актами порядка ценообразования. АО «Газпром газораспределение Элиста» нарушило установленный постановлением Правительства РФ от 14.05.2013 г. N 410 порядок ценообразования на оказание услуг по техническому обслуживанию и ремонту внутридомового и (или) внутриквартирного газового оборудования, что не может не затрагивать (ущемлять) интересы потребителей услуг. В соответствии с пунктом 4 постановления Пленума ВАС Российской Федерации от 30.06.2008 г. №30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства» Арбитражным судам следует обратить внимание, что исходя из системного толкования положений статьи 10 ГК РФ и статей 3 и 10 Закона о защите конкуренции для квалификации действий как

злоупотребление доминирующим положением достаточно наличия (или угрозы наступления) любого из перечисленных последствий, а именно: недопущения, ограничения, устранения конкуренции или ущемления интересов других лиц... В отношении действий (бездействия), прямо поименованных в части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции, наличие или угроза наступления соответствующих последствий предполагается и не требует доказывания антимонопольным органом». Таким образом, антимонопольный орган не должен исследовать размер полученной выручки от данного вида деятельности, как наступление вредного последствия от совершенного правонарушения.

В-третьих, обязанность применения Методических рекомендации о правилах расчета стоимости технического обслуживания и ремонта внутридомового и внутриквартирного газового оборудования, утвержденных приказом Федеральной службы по тарифам от 27.12.2013 N 269-э/8, при формировании цен на оказание услуг (выполнение работ) на техническое обслуживание и ремонт внутридомового и внутриквартирного газового оборудования обоснована и разъяснена в заключении об обстоятельствах дела, а также в настоящем решении.

При таких обстоятельствах, Акционерное общество «Газпром газораспределение Элиста», применившее Прейскурант, разработанный Саратовским институтом ГипроНИИГаз, и утвержденный ОАО «Росгазификация» 20.06.2001 г., а также неприменившее Методические рекомендации о правилах расчета стоимости технического обслуживания и ремонта внутридомового и внутриквартирного газового оборудования, утвержденные приказом Федеральной службы по тарифам от 27.12.2013 N 269-э/8, при формировании цен на оказание услуг (выполнение работ) на техническое обслуживание и ремонт внутридомового и внутриквартирного газового оборудования признаются нарушившим пункт 10 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции».

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 3 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать Акционерное общество «Газпром газораспределение Элиста» нарушившим пункт 10 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», то есть злоупотребившим доминирующим положением путем применения Прейскуранта, разработанного Саратовским институтом ГипроНИИГаз, и утвержденного ОАО «Росгазификация» 20.06.2001 г., а также неприменения Методических рекомендации о правилах расчета стоимости технического обслуживания и ремонта внутридомового и внутриквартирного газового оборудования, утвержденных приказом Федеральной службы по тарифам от 27.12.2013 N 269-э/8, при формировании цен на оказание услуг (выполнение работ) на техническое обслуживание и ремонт внутридомового и внутриквартирного газового оборудования.
2. Выдать АО «Газпром газораспределение Элиста» предписание о прекращении злоупотребления доминирующим положением.
3. Передать материалы дела должностному лицу для рассмотрения вопроса о возбуждении административного производства

В соответствии со ст. 52 ФЗ от 26.07.2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции» Решение может быть обжаловано Арбитражном суде в течение трёх месяцев со дня его принятия. Решение территориального антимонопольного органа может быть также обжаловано в коллегиальный орган федерального антимонопольного органа.