

ЗАКЛЮЧЕНИЕ ОБ ОБСТОЯТЕЛЬСТВАХ ДЕЛА № 003/01/10-348/2021 о нарушении
антимонопольного законодательства

12 мая 2021 года

г. Улан-Удэ

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Бурятия по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

председатель Комиссии: <...> <...>

члены Комиссии: <...> <...>

<...> <...>

с участием представителей:

Ответчик - ПАО

«Территориальная
генерирующая компания № 14» <...>

доверенность от 11.01.2021 № 7;

<...> доверенность от 01.01.2021 №
195;

Лицо, располагающее
сведениями - Управление
муниципальной жилищной
инспекции

доверенность от 09.05.2021 № 4

<...>

Заявитель - Прокуратура
Республики Бурятия явка не обеспечена

рассмотрев дело № 003/01/10-348/2021 по признакам нарушения ПАО «Территориальная генерирующая компания № 14» (672090, г. Чита, ул. Профсоюзная, д. 23, ИНН 7534018889, ОГРН 1047550031242) части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), руководствуясь статьей 48.1 Закона о защите конкуренции

УСТАНОВИЛА:

На основании материалов Прокуратуры Республики Бурятия по результатам анализа правоприменительной практики контрольно-надзорных органов (вх. от 12.01.2021 № 52) в соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 39 Закона о защите конкуренции приказом Бурятского УФАС России от 09.04.2021 № 61 возбуждено дело № 003/01/10-348/2021 по признакам нарушения ПАО «Территориальная генерирующая компания № 14» (далее – ПАО «ТГК-14», Ответчик) пункта 10 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции, выразившегося в нарушении установленного нормативными правовыми актами порядка ценообразования при начислении гражданам денежных средств за потребленную коммунальную услугу по отоплению, результатом которого является ущемление интересов неопределенного круга потребителей.

В ходе заседания Комиссии 12.05.2021 представителями Ответчика поддержаны письменные возражения от 19.02.2021, из которых следует, что основания для квалификации его действий как нарушение положений пункта 10 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции отсутствуют по следующим причинам.

В отношении всех указанных фактов Управлением муниципальной жилищной инспекции (далее – УМЖИ) проведены проверки, по результатам которых материалы направлены в Управление Роспотребнадзора по Республике Бурятия, общество привлечено к административной ответственности, предусмотренной частью 1 статьи 14.7 КоАП РФ.

На основании выданных предписаний органа жилищного надзора, ошибки в исчислении

необходимых показателей были устранены. Вместе с тем, такие ошибки не повлекли нарушение норм антимонопольного законодательства.

Само по себе нарушение Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов (утверждены постановлением Правительства РФ от 06.05.2011 № 354, далее – Правила № 354) не может образовывать состав злоупотребления доминирующим положением, в силу отсутствия очевидной антиконкурентной направленности такого нарушения.

В действиях ПАО «ТГК-14» отсутствует признак наступления негативных последствий в виде ущемления интересов других лиц в сфере предпринимательской деятельности, либо неопределенного круга потребителей.

На основании изложенного, ПАО «ТГК-14» полагает, что основания для квалификации его действий как злоупотребление доминирующим положением отсутствуют.

Представитель УМЖИ поддержал требования, изложенные в информации Прокуратуры Республики Бурятия по результатам анализа правоприменительной практики контрольно-надзорных органов Бурятия (вх. от 12.01.2021 № 52), представлены письменные пояснения, в соответствии с которыми в силу части 1 статьи 157 Жилищного кодекса Российской Федерации (ЖК РФ) 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.

Таким образом, федеральным законодательством предусмотрен приоритет применения при расчете размера платы за коммунальные услуги показаний приборов учета над нормативами потребления коммунальных услуг.

Комиссия, рассмотрев дело в порядке главы 9 Закона о защите конкуренции, исследовав доказательства по делу о нарушении антимонопольного законодательства, пришла к следующим выводам.

В соответствии с частью 1 статьи 424 Гражданского кодекса Российской Федерации цены (тарифы, расценки, ставки), устанавливаемые или регулируемые уполномоченными на то государственными органами и (или) органами местного самоуправления, применяются в установленных законом случаях.

В силу части 1 статьи 157 ЖК РФ, 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 Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Во исполнение статьи 157 ЖК РФ Постановлением Правительства Российской Федерации утверждены Правила предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов от 06.05.2011 № 354 (далее - Правила № 354), содержащие правила предоставления, приостановки и ограничения предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домах.

Согласно подпункту «ж(1)» пункта 31 Правил № 354 исполнитель коммунальной услуги обязан осуществлять определение размера платы за коммунальную услугу по отоплению исходя из показаний коллективных (общедомовых) приборов учета тепловой энергии.

В силу пункта 42(1) Правил № 354 в многоквартирном доме, который оборудован коллективным (общедомовым) прибором учета тепловой энергии и в котором не все жилые или нежилые помещения оборудованы индивидуальными и (или) общими (квартирными) приборами учета (распределителями) тепловой энергии, размер платы за коммунальную услугу по отоплению

в помещении определяется по формулам 3, 3(4) приложения № 2 к Правилам № 354 на основании показаний коллективного (общедомового) прибора учета тепловой энергии.

Согласно п. 3(4) Приложения № 2 Правил № 354 прямо установлено, что размер платы за коммунальную услугу по отоплению в *i*-м жилом или нежилом помещении в многоквартирном доме, определенный по формулам 3, 3(1) и 3(3), размер платы за коммунальную услугу по отоплению в жилом доме, который оборудован индивидуальным прибором учета, определенный по формуле 3(5), при оплате равномерно в течение календарного года корректируются в 1 квартале года, следующего за расчетным годом, исполнителем по формуле 3(4):

$$P_i = P_{kpi} - P_{npi}$$

где:

P_{kpi} - размер платы за коммунальную услугу по отоплению, потребленную за прошедший год в *i*-м жилом или нежилом помещении в многоквартирном доме, определенный по формулам 3, 3(1) и 3(3) исходя из показаний индивидуального или общего (квартирного) прибора учета в *i*-м жилом или нежилом помещении и показаний коллективного (общедомового) прибора учета тепловой энергии, размер платы за коммунальную услугу по отоплению в жилом доме, который оборудован индивидуальным прибором учета, определенный по формуле 3(5), исходя из показаний индивидуального прибора учета тепловой энергии.

В случаях, предусмотренных пунктами 59, 59(1) и 60(1) Правил, для расчета размера платы за коммунальную услугу по отоплению используется объем (количество) коммунального ресурса, определенный в соответствии с положениями указанных пунктов;

P_{npi} - размер платы за коммунальную услугу по отоплению, начисленный за прошедший год потребителю в *i*-м жилом или нежилом помещении в многоквартирном доме, определенный по формулам 3, 3(1) и 3(3), размер платы за коммунальную услугу по отоплению в жилом доме, который оборудован индивидуальным прибором учета, определенный по формуле 3(5), исходя из среднемесячного объема потребления тепловой энергии за предыдущий год.

Исходя из материалов проверки Прокуратуры Республики Бурятия, объем тепловой энергии по общедомовому прибору учета в многоквартирном доме № 39 по улице Тобольская г. Улан-Удэ в денежном выражении за период с 01.02.2019 по 31.01.2020 составил 2287837,68 руб. Предъявлено жителям за корректируемый период 2 219 917 руб. 11 коп. Разница составила – 67920,46 руб.

Расчет корректировки по квартире № 1 указанного дома по формуле 3(4) произведен Обществом следующим образом: $2\,287\,837,68 \times 57,8$ (площадь квартиры) / $5\,758,1$ кв.м, (общая площадь жилых и нежилых помещений) – 22 283,43 (общий размер платы за прошедший год) = 681,96 руб.

Вместе с тем, согласно посуточным ведомостям учета параметров теплотребления ПАО «ТГК-14» общий объем тепловой энергии с 01.02.2019 по 31.01.2020 составил 894,69 Гкал, что составляет в денежном выражении 1804697,09 руб.

Разница составляет $2219917,11$ руб. – $1804697,09$ руб. = $415220,02$ руб. При этом корректировка должна выглядеть следующим образом: $1804697,09 \times 57,8 / 5758,1 - 22283,43 = -4\,167,82$ руб.

Таким образом, ПАО «ТГК-14» неверно определен объем тепловой энергии, использованный при предоставлении коммунальной услуги по отоплению, не проведена корректировка размера платы в сторону уменьшения на общую сумму $415220,02$ руб., а также излишне предъявлено к оплате $67920,46$ руб.

Аналогичным образом неправильно рассчитан размер платы жителям 25 многоквартирных домов г. Улан-Удэ:

Адрес многоквартирного дома	Излишне начислено (руб.)
Ул. Ключевская, д. 8	619 546,37
105 мкр., д. 25	25 899,82
140а мкр., 18	26 488,29
Ул. Краснофлотская, 4	6 838,03
Ул. Сахьяновой, д. 23	70 337,99
Ул. Комсомольская, д. 8а	211 092,93
Ул. Норильская, д. 2, 3, 4, 6, 8, 10, 12, 12а	622 301,70
Ул. Краснофлотская, д. 24	148 479,62
Ул. Жердева, д. 102	66 000,17
Ул. Комсомольская, д. 18	35 218,90
Ул. Тобольская, д. 39	483 140,48
Ул. Шумяцкого, д. 9	46 978,83
П. Энергетик, д. 34	23 869,67
Ул. Жердева, д. 142	5 204,17
Ул. Жердева, д. 44а	18 295,66
Ул. Камова, д. 1	106 867,02
Ул. Ключевская, д. 55 в, г	267 349,08
Ул. Дашиева, д. 3	64 326,72
ИТОГО: 25 многоквартирных домов	2 848 235,45

Произведение корректировки размера платы за отопление является обязанностью исполнителя, при этом целью корректировки является приведение объема тепловой энергии, оплачиваемого потребителями, в соответствие с объемом, фактически поставленным в многоквартирный дом.

В нарушении вышеизложенных норм ПАО «ТГК-14» при производстве корректировок размера платы за отопление на территории г. Улан-Удэ выставило потребителям к оплате суммы за объемы тепловой энергии, которые фактически не предоставлены ресурсоснабжающей организацией, что на прямую противоречит части 1 статьи 157 ЖК РФ, согласно которой размер платы за коммунальные услуги рассчитывается исходя из объема потребляемых коммунальных услуг.

Указанное обстоятельство подтверждается результатами многочисленных внеплановых проверок, проведенных УМЖИ в отношении ПАО «ТГК-14» по соблюдению обязательных требований при предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах.

После вмешательства УМЖИ ПАО «ТГК-14» приняты меры к устранению нарушений путем проведения корректировки платы жителям многоквартирных домов на общую сумму 2,848 млн. рублей.

Согласно пункту 5.1 статьи 45 Закона о защите конкуренции при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства антимонопольный орган проводит анализ состояния конкуренции в объеме, необходимом для принятия решения о наличии или об отсутствии нарушения антимонопольного законодательства.

С целью установления наличия либо отсутствия доминирующего положения ПАО «ТГК-14» на товарном рынке, на котором выявлены признаки нарушения статьи 10 Закона о защите конкуренции, Бурятским УФАС России в соответствии с требованиями приказа ФАС России от 28.04.2010 № 220 «Об утверждении порядка проведения анализа состояния конкуренции на

товарном рынке» проведено исследование рынка, подготовлен аналитический отчет от 12.05.2021.

Исходя из цели исследования, особенностей рынка, периода совершения предполагаемого нарушения антимонопольного законодательства и доступности информации, проведен ретроспективный анализ товарного рынка; период исследования - 2020 год.

В качестве продуктовых границ товарного рынка определена коммунальная услуга отопления.

В соответствии со статьей 2 Федерального закона от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении» (далее - Закон о теплоснабжении) теплоснабжение - обеспечение потребителей тепловой энергии тепловой энергией, теплоносителем, в том числе поддержание мощности; теплоснабжающая организация - организация, осуществляющая продажу потребителям и (или) теплоснабжающим организациям произведенных или приобретенных тепловой энергии (мощности), теплоносителя и владеющая на праве собственности или ином законном основании источниками тепловой энергии и (или) тепловыми сетями в системе теплоснабжения, посредством которой осуществляется теплоснабжение потребителей тепловой энергии.

Согласно пункту 5 статьи 15 Закона о теплоснабжении местом исполнения обязательств теплоснабжающей организации является точка поставки, которая располагается на границе балансовой принадлежности теплотребляющей установки или тепловой сети потребителя и тепловой сети теплоснабжающей организации или теплосетевой организации либо в точке подключения (технологического присоединения) к бесхозяйной тепловой сети.

Согласно пункту 8 Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 13.08.2006 № 491, внешней границей сетей электро-, тепло-, водоснабжения и водоотведения, информационно-телекоммуникационных сетей (в том числе сетей проводного радиовещания, кабельного телевидения, оптоволоконной сети, линий телефонной связи и других подобных сетей), входящих в состав общего имущества, если иное не установлено законодательством РФ, является внешняя граница стены многоквартирного дома, а границей эксплуатационной ответственности при наличии коллективного (общедомового) прибора учета соответствующего коммунального ресурса, если иное не установлено соглашением собственников помещений с исполнителем коммунальных услуг или ресурсоснабжающей организацией, является место соединения коллективного (общедомового) прибора учета с соответствующей инженерной сетью, входящей в многоквартирный дом.

В соответствии с пунктом 2 Правил № 354 коммунальные услуги - осуществление деятельности исполнителя по подаче потребителям любого коммунального ресурса в отдельности или 2 и более из них в любом сочетании с целью обеспечения благоприятных и безопасных условий использования жилых, нежилых помещений, общего имущества в многоквартирном доме в случаях, установленных настоящими Правилами, а также земельных участков и расположенных на них жилых домов (домовладений).

Согласно пункту 13 Правил № 354 предоставление коммунальных услуг обеспечивается управляющей организацией, товариществом или кооперативом либо организацией, указанной в подпункте "б" пункта 10 настоящих Правил, посредством заключения с ресурсоснабжающими организациями договоров о приобретении коммунальных ресурсов в целях использования таких ресурсов при предоставлении коммунальных услуг потребителям, в том числе путем их использования при производстве отдельных видов коммунальных услуг (отопление, горячее водоснабжение) с применением оборудования, входящего в состав общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, и надлежащего исполнения таких договоров.

В силу пункта 17 «г» Правил № 354, статьи 3 Федерального закона от 03.04.2018 № 59-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации» ресурсоснабжающая

организация оказывает коммунальные услуги собственникам и пользователям помещений в многоквартирном доме в случае наличия заключенных с ними договоров.

В качестве географических границ рынка установлена территория расположения многоквартирных домов в г. Улан-Удэ, собственниками и пользователями жилых помещений в которых оплата за коммунальную услугу отопления производится непосредственно ресурсоснабжающей организации ПАО «ТГК-14».

По итогам анализа установлено, что ПАО «ТГК-14» занимает долю в размере более 50 % на исследуемом рынке.

Таким образом, в силу части 1 статьи 5 Закона о защите конкуренции ПАО «ТГК-14» занимает доминирующее положение на рынке оказания коммунальной услуги отопления в границах территории расположения многоквартирных домов в г. Улан-Удэ, собственниками и пользователями помещений в которых оплата коммунальной услуги отопления производится напрямую ресурсоснабжающей организации.

В соответствии с разъяснениями Президиума ФАС России № 10 от 29.08.2017 под порядком ценообразования следует понимать формирование и/или расчет и/или установление и/или применение цен (тарифов) на продукцию, товары либо услуги.

Кроме того, в качестве нарушения, квалифицируемого по пункту 10 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции, ответственность за которое предусмотрена ст. 14.31 КоАП, следует рассматривать действия (бездействие) хозяйствующего субъекта, занимающего доминирующее положение на товарном рынке, выразившиеся в завышении регулируемых государством цен (тарифов, расценок, ставок и т.п.), в том числе их предельных уровней, и (или) в самостоятельном определении (без обращения в установленном порядке в регулирующий орган) таких цен (тарифов, расценок, ставок, надбавок и т.п.), которые привели или могут привести к ущемлению интересов других хозяйствующих субъектов в сфере предпринимательской деятельности или неопределенного круга потребителей.

Таким образом, под квалификацию действий по пункту 10 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции, ст. 14.31 КоАП РФ подпадает завышение хозяйствующим субъектом регулируемой цены либо самостоятельное установление им такой цены.

Комиссия согласилась с доводом Ответчика, что под квалификацию действий по пункту 10 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции подпадает завышение хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение, регулируемой цены либо самостоятельное установление им такой цены. Комиссия определением от 12.05.2021 квалифицировала действия Ответчика как нарушение требований части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции, результатом которого является ущемление интересов неопределенного круга потребителей

Иные доводы Ответчика, заявленные в ходе рассмотрения настоящего дела, отклоняются Комиссией, поскольку не нашли своего подтверждения.

ПАО «ТГК-14» в 2020 году в нарушение статьи 157 ЖК РФ, подпункта «ж(1)» пункта 31, пункта 42(1) Правил неправомерно рассчитан размер платы за услугу отопления жителям 25 многоквартирных домов г. Улан-Удэ, оказанную в 2018-2020 гг.

Поскольку ПАО «ТГК-14» является единственным хозяйствующим субъектом, оказывающим коммунальную услугу отопления в установленных географических границах, потребители не имеют возможности обратиться к иному продавцу за получением услуги в соответствии с действующим законодательством, действия Общества являются злоупотреблением доминирующим положением.

В соответствии с выводами Верховного суда РФ, изложенными в пунктах 10, 11 постановления Пленума Верховного суда РФ от 04.03.2021 № 2, Закон о защите конкуренции направлен в том

числе на защиту прав и законных интересов, поддержание благосостояния потребителей как отдельной категории участников рынка, приобретающих товары (работы и услуги) для удовлетворения личных нужд. Права и законные интересы потребителей как категории участников рынка могут быть прямо затронуты, в частности, в случаях злоупотребления хозяйствующими субъектами доминирующим положением на соответствующем рынке. Возможность точного определения числа потребителей на определенный момент не имеет значения для целей применения антимонопольных запретов. В названных случаях необходимо оценивать потенциальную возможность нарушения в целом прав потребителей как участников рынка (отдельных групп потребителей) с учетом характера допущенных соответствующим субъектом нарушений, наступивших последствий или последствий, которые могут наступить в будущем.

Таким образом, понятие неопределенного круга потребителей используется не в значении невозможности установить число таких лиц на заданный момент времени, а в контексте множественности (не единичности) числа потребителей, как участников рынка, чьи права и законные интересы могут быть затронуты действиями лица, занимающего доминирующее положение, исходя из характера допущенного данным лицом злоупотребления имеющейся у него рыночной властью и последствий таких нарушений.

По смыслу абзаца первой части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции во взаимосвязи с пунктами 3, 4 статьи 1 и абзацем вторым пункта 1 статьи 10 Гражданского кодекса Российской Федерации злоупотреблением доминирующим положением признается поведение доминирующего на товарном рынке субъекта, если оно выражается в следующих формах, в том числе одной из них: недопущение, ограничение, устранение конкуренции на товарных рынках; причинение вреда иным участникам рынка (хозяйствующим субъектам-конкурентам и потребителям, гражданам-потребителям как отдельной категории участников рынка), включая извлечение необоснованной (монопольной) выгоды за их счет, иное подобное ущемление прав участников рынка.

ПАО «ТГК-14» не предпринимает действий, направленных на надлежащее начисление платы за услугу отопления, что может иметь своим результатом ущемление интересов неопределенного круга потребителей коммунальных услуг.

Комиссией Бурятского УФАС России в действиях ПАО «Территориальная генерирующая компания № 14» (672090, г. Чита, ул. Профсоюзная, д. 23, ИНН 7534018889, ОГРН 1047550031242) установлено нарушение части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», путем злоупотребления хозяйствующим субъектом доминирующим положением, выразившегося в необоснованном увеличении размера платы за коммунальную услугу по отоплению жителям 25 многоквартирных домов г. Улан-Удэ, оказанную в 2018-2020 гг., не проведении корректировки платы за услугу по отоплению в нарушение порядка расчета платы за коммунальную услугу по отоплению предусмотренного Правилами № 354 (часть 1 статьи 157 ЖК РФ), результатом которого является ущемление интересов неопределенного круга потребителей.

Председатель комиссии <...>

Члены комиссии <...><...>