РЕШЕНИЕ

по делу № 057/01/10-357/2020

г. Орел

Резолютивная часть решения оглашена 01.12.2021

Решение в полном объеме изготовлено 03.12.2021

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Орловской области (далее - Управление, Орловское УФАС России) по рассмотрению дела по признакам нарушения антимонопольного законодательства в составе:

Председатель Комиссии: <…>;

Члены комиссии: <…>

рассмотрев дело № 057/01/10-357/2020, возбужденное по материалам Контрольно-счётной палаты г. Орла (далее – КСП г. Орла, Заявитель) в отношении АО «Орелтеплосервис» (г. Орёл, ул. Авиационная, д.1, пом. 4 ИНН 5752050039, КПП 575101001) (далее – Ответчик, Общество) по признакам нарушения части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон «О защите конкуренции»), в присутствии:

заявителя: представитель по доверенности <…> (доверенность).

ответчика: генеральный директор АО «Орёлтеплосервис» <…>;

- заинтересованных лиц: УМИЗ г. Орла <…> (по доверенности)

в отсутствии:

- заинтересованного лица: Управление образования г. Орла Орловской области (уведомленного надлежащим образом)

Руководствуясь статьей 48.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»

УСТАНОВИЛА:

03.03.2020 в адрес Орловского УФАС России поступили материалы Контрольно-счетной палаты г. Орла в отношении АО «Орелтеплосервис».

02.06.2020 Орловским УФАС России на основании приказа Управления от 02.06.2020 № 45 по материалам КСП г. Орла в отношении АО «Орелтеплосервис» было возбуждено дело № 057/01/10-357/2020 по признакам нарушения части 1 статьи 10 антимонопольного законодательства, выразившегося в завышении тарифа на отпуск тепловой энергии при заключении муниципальных контрактов (договоров), а также заключение краткосрочных муниципальных контрактов (договоров) с МОУ СОШ № 50, МБОУ СО № 10, МБДОУ детский сад № 90 вопреки требований действующего законодательства.

Определением об отложении рассмотрения дела № 057/01/10-357/2020 от 25.06.2020 к участию в деле в качестве заинтересованного лица привлечено Управлением муниципального имущества и землепользования администрации г. Орла.

Определением об отложении рассмотрения дела № 057/01/10-357/2020 от 04.08.2020 к участию в деле в качестве заинтересованного лица привлечено Управление образования г. Орла Орловской области.

02.09.2020 в целях полного объективного и всестороннего рассмотрения дела № 057/01/10-357/2020 срок его рассмотрения был продлен на шесть месяцев.

17.02.2021 дело 057/01/10-357/2020 производством было приостановлено до рассмотрения Управлением дела об административном правонарушении, возбужденного в отношении АО «Орелтеплосервис» за непредставление в установленный срок в антимонопольный орган сведений (информации), запрошенных Орловским УФАС России, имеющего значение для рассмотрения настоящего дела.

22.11.2021 производство по настоящему делу было возобновлено и назначено рассмотрением на 01.12.2021.

В ходе рассмотрения настоящего дела установлено следующее.

АО «Орёлтеплосервис» заключены муниципальные контракты (договоры) на отпуск и потребление тепловой энергии:

-договор № 4 от 15 февраля 2019 г. с МОУ СОШ № 50. Сумма контракте 4 292,0 тыс. рублей при стоимости 1 Г/кал 3 133,12 рублей. Срок действия: договора с 01.01.2019 г. по 31.12.2019 г.;

-договор № 5 от 16 января 2019 г. с МБДОУ Детский сад. № 90. Сумма контракта 1 306,0 тыс. руб. при стоимости 1 Г/кал 3 133,12 рублей. Срок действия договора с 01.01.2019 г. по 31.12.2019 г.;

-договор № 7 от 16 января 2019 г. с МБОУ СО № 10. Общая стоимость договора 4 619,0 тыс. при стоимости 1 Г/кал 4 041,50 рублей. Срок действия договора с 01.01.2019 г. по 31.12.2019 г.

Поставка тепловой энергии по вышеперечисленным муниципальным контрактам и договору осуществлялась АО «Орёлтеплосервис» муниципальным образовательным учреждениям не по регулируемым ценам (тарифам), а по ценам, определяемым по соглашению сторон.

Согласно п. 2.1 ст. 8 Федерального закона от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении» (далее – Закон о теплоснабжении), п.п. 5, 5(1) Основ ценообразования в сфере теплоснабжения, утверждённых постановлением Правительства РФ от 22.10.2012 г. №1075 (далее – Основы ценообразования), «соглашением сторон договора теплоснабжения и (или) договора поставки тепловой энергии (мощности) и (или) теплоносителя, но не выше цен (тарифов) на соответствующие товары в сфере теплоснабжения, установленных органом регулирования определяются следующие виды цен на товары в сфере теплоснабжения, за исключением тепловой энергии (мощности) и (или) теплоносителя, реализация которых необходима для оказания коммунальных услуг по отоплению и горячему водоснабжению населению и приравненным к нему категориям потребителей:

3) цены на тепловую энергию (мощность), теплоноситель, поставляемые теплоснабжающей организацией, владеющей на праве собственности или ином законном основании источником тепловой энергии, потребителю, теплопотребляющие установки которого технологически соединены с этим источником тепловой энергии непосредственно или через тепловую сеть, принадлежащую на праве собственности и (или) ином законном основании указанной теплоснабжающей организации или указанному потребителю, если такие теплопотребляющие установки и такая тепловая сеть не имеют иного технологического соединения с системой теплоснабжения и к тепловым сетям указанного потребителя не присоединены теплопотребляющие установки иных потребителей».

В соответствии с разъяснениями ФАС России, изложенными в письме от 28.06.2019 г. № ИА/54920/19, из содержания вышеуказанной нормы следует, что её действие распространяется как на случаи поставки тепловой энергии (теплоносителя) единственному потребителю, так и на случаи присоединения к источнику тепловой энергии теплопотребляющих установок нескольких потребителей непосредственно или через тепловую сеть, от которой тепловую энергию получает только каждый из этих потребителей в отдельности, при условии, что такие теплопотребляющие установки и такая тепловая сеть не имеют иного технологического соединения с системой теплоснабжения и к тепловым сетям указанного потребителя не присоединены теплопотребляющие установки иных потребителей.

От котельной по ул. Картукова, д.8, а поставляется тепловая энергия двум муниципальным учреждениям - МБОУ СОШ №50 и МБДОУ Детский сад № 90, при этом, тепловая сеть (теплотрасса) находится в оперативном управлении МБОУ СОШ №50 и не принадлежит ни МБДОУ Детский сад № 90, ни АО «Орёлтеплосервис».

В этой связи необходимо отметить, что на основании постановления Администрации от 18.11.2017 № 4954 между МБОУ СОIII № 50 г. Орла и АО «Орёлтеплосервис» заключён договор № 6-2 аренды муниципального имущества от 19.01.2018, в соответствие с которым передан во временное владение и пользование объект теплоснабжения - теплотрасса, расположенная по адресу: г. Орёл, ул. Картукова, д. 8. Срок действия договора с 17.07.2017 по 15.07.2018. С 16.07.2018 данная теплотрасса находилась в эксплуатации у АО «Орёлтеплосервис» при отсутствии документов, подтверждающих законность права владения и (или) пользования указанным имуществом.

Кроме того, согласно п. 9 ст. 10 Закона о теплоснабжении, п. 5 Основ ценообразования к нерегулируемым ценам в сфере теплоснабжения относятся цены на тепловую энергию (мощность) и теплоноситель, продажа которых осуществляется по долгосрочным (на срок более 1 года) договорам теплоснабжения, заключённым потребителями тепловой энергии и теплоснабжающими организациями в целях обеспечения потребления тепловой энергии объектами, введенными в эксплуатацию после 1 января 2010 г.

Однако, несмотря на то, что котельная по ул. Картукова, д. 8а введена в эксплуатацию после 01.01.2010 г., АО «Орёлтеплосервис» в 2017-2019 г.г. заключало с МБОУ СОIII №50 и МБДОУ Детский сад № 90 краткосрочные договоры теплоснабжения сроком на один год.

По мнению Заявителя у АО «Орёлтеплосервис» отсутствовали правовые основания для заключения муниципальных контрактов (договоров) и поставки тепловой энергии МБОУ СОШ № 50 и МБДОУ Детский сад № 90 по нерегулируемым ценам (тарифам).

Кроме того, в представленных материалах Контрольно – счетной палаты г. Орла Заявителем указывалось и на иные признаки нарушения ответчиком антимонопольного законодательства, а именно на завышенный тарифа на отпуск тепловой энергии при заключении муниципальных контрактов (договоров), который в указанных муниципальных контрактах, по расчетам КСП г. Орла, выше расчётного среднего тарифа среди 8 котельных, находящихся на территории г. Орла.

Так, контрольным мероприятием, проводимым Заявителем в рамках проверки АО «Орелтеплосервис» установлено, что из затрат, сложившихся в Обществе за 9 месяцев 2019 года и произведённой тепловой энергии, фактическая стоимость 1 Г/кал составила: по котельной Узловая, д. 5а - 3264,4 руб.; по котельной ул. Картукова, д.8 а – 2063,0 руб.

Однако, муниципальными контрактами № 4 и № 5 от 15 января 2019 (котельная ул. Картукова, д. 8а) для МБОУ СОШ № 50 и МБДОУ детский № 90 предусмотрен тариф 3 133.12 руб. за 1 Г/кал.

Как полагала КСП г. Орла стоимость 1 Г/кал по указанным муниципальным контрактам завышена на 1070,1 руб. (3133,12 - 2063,0) относительно собственных затрат.

Договором № 7 от 16 января 2019 г. (котельная, ул. Узловая, д. 5а) МБОУ СОШ № 10 предусмотрен тариф 4 041,50 руб. за 1 Г/кал;

Таким образом, по мнению КСП г. Орла стоимость 1 Г/кал по данному договору завышена на 777,1 руб. (4041,50- 3264,40) относительно собственных затрат.

Согласно информации, размещённой на портале Орловской области ww.orel-region.ru, Управлением по тарифам и ценовой политике Орловской области утверждены тарифы в сфере теплоснабжения на 2019 год по различным теплоснабжающим организациям (с 01.01.2019г.; с 01.07.2019 г.). Рабочей группой контрольного мероприятия произведен расчёт среднего тарифа среди 8 котельных, который составил 1746,9 рублей за 1 Г/кал:

«Газпром теплоэнерго Орёл» - 1 923,60 руб.; ЗАО «Теплоавтоматика» (котельная ул. Комсомольская, д.287) - 1923,60 руб.; ЗАО «Теплоавтоматика» (ул. Высоковольтная, д.1 - 1533.70 руб.; ЗАО «Теплоавтоматика» (муниципальные котельные) - 1850.40 руб.; ОАО РЖД - 2014,0 руб.; ПАО Наугорский - 600,7 руб.: МУП г. Орла «Зеленстрой» - 1 886,6 руб.; ПАО «Квадра» - 1 689,0 рублей.

Как считает КСП г. Орла тариф АО «Орёлтеплосервис», согласно заключенным муниципальным контрактам, составляет 3133,2 рублей по котельной по ул. Картукова, д.8а и по котельной по ул. Узловая, д. 5а - 4041,50 руб., что выше расчётного среднего тарифа на 73,6 % и 131,5% соответственно.

В период проведения контрольного мероприятия проведен выборочный сравнительный анализ, заключенных контрактов на поставку тепловой энергии учреждениям образования г. Орла; МБОУ СОШ № 5 (ПАО «Квадра- Генерирующая компания» - 1 408,0 руб.); МБОУ СОШ № 11 им. Пясецкого (ПАО «Квадра-Генерируюшая компания» 1408,0 руб.); МБОУ СОШ № 6 (ООО «Газпромтеплоэнерго Орёл» - 1 620,98 руб.). При этом средний тариф за 1 Г/кал составил 1 485,71 рублей или на 1 950,2 руб. (57%) ниже цены на тепловую энергию АО «Орелтеплосервис» (3133,12 + 3133,12+4041,5) /3-1485,71).

АО «Орёлтеплосервис» не согласно с доводами заявителя, полагает, что в его действиях отсутствуют признаки нарушения антимонопольного законодательства.

Как указывает АО «Орелтеплосервис», оно осуществляет поставку тепловой энергии по муниципальным контрактам (договорам) на муниципальные объекты: МОУ СОШ № 50, МБДОУ Детский сад № 90, с МБОУ СО № 10. Поставка тепловой энергии осуществляется не по регулируемым ценам (тарифам) а по ценам, определяемым по соглашению сторон, что, по мнению Ответчика, не является нарушением оформления правовых оснований для заключения муниципальных контрактов на 2019 год. В качестве правового основания данной позиции указывает письмо ФАС России от 28.06.2019 № ИА/54920/19 «О правоприменительной практике в процессе формирования договорных отношений в сфере теплоснабжения».

В данном письме содержится следующая информация:

Частями 2.1 и 2.2 статьи 8 Федерального закона от 27.07.2010 N 190-ФЗ "О теплоснабжении" (далее - Федеральный закон N 190-ФЗ), а также пунктом 5(5) Основ ценообразования в сфере теплоснабжения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 22.10.2012 N 1075 (далее - Основы ценообразования N 1075) установлены критерии и сроки дерегулирования цен (тарифов) на товары, услуги в сфере теплоснабжения.

По смыслу указанных норм цены на виды товаров в сфере теплоснабжения, которые соответствуют критериям, определенным вышеуказанными нормативными правовыми актами, не подлежат государственному регулированию и должны определяться по соглашению сторон договора, за исключением случая, предусмотренного пунктом 1 части 2.2 статьи 8 Закона о теплоснабжении, согласно которому при реализации тепловой энергии (мощности) и (или) теплоносителя, необходимых для оказания коммунальных услуг по отоплению и горячему водоснабжению населению и приравненным к нему категориям потребителей, регулирование цен (тарифов) в сфере теплоснабжения сохраняется, а также случая, предусмотренного частью 2 статьи 44 Федерального закона от 21.07.2005 N 115-ФЗ "О концессионных соглашениях" (далее - Федеральный закон N 115-ФЗ).

Из положений частей 2.1 и 2.2 статьи 8 Федерального закона N 190-ФЗ следует, что норма об ограничении цены, определенной по соглашению сторон договора, величиной цен (тарифов) на соответствующие товары в сфере теплоснабжения, установленных органом регулирования, действовала до 31.12.2017, поскольку частью 2.2 статьи 8 Федерального закона N 190-ФЗ такое ограничение с 01.01.2018 уже не предусмотрено.

Что касается вопроса законности использования объектов теплоснабжения Обществом, то оно пояснило, что договора аренды муниципального имущества были заключены на основании распорядительных актов Администрации г. Орла. В соответствии с п. 2 ст. 621 ГК РФ, если арендатор продолжает пользоваться имуществом по истечении срока договора при отсутствии возражений со стороны арендодателя, договор считается возобновленным на тех же условиях на неопределенный срок.

Относительно вопроса, касающегося срока заключения муниципальных контрактов (договоров) АО «Орёлтеплосервис» пояснило, что «Заказчики», т.е. МБОУ СОШ №50, МБОУ СОШ №10, МБДОУ «Детский сад № 90» определяют срок заключения договорных отношений, который не превышает один год. В связи с чем, теплоснабжающая организация полагала, что в действиях Общества нарушения действующего законодательства Российской Федерации отсутствуют.

Кроме того, АО «Орёлтеплосервис» в своих письменных пояснениях, указало, что технические обоснования установленного тарифа на выработку 1 Г/кал при существующей неэффективной работе котельных с завышенным удельным расходом топлива при выработке котельных на 1 Гкал и как следствие низким КПД котлов сложилось по причине работы котельных на существующих минимальных подключенных тепловых нагрузках потребителей.

При подведении итогов технико – экономических показателей котельных по адресам; ул. Узловая, д 5а, Картукова, д.8а за период начавшегося отопительного сезона 2019-2020 г. удельный расход топлива на выработку 1 Гкал превысил на 20 м^3 газа от нормативного расхода при выработке 1 Г кал, удельный расход электроэнергии превысил нормативный расход на 30 кВт на выработку 1 Гкал.

Сверхнормативные эксплуатационные расходы по энергоносителям на выработку 1 Гкал приводят к увеличению себестоимости Гкал и как следствие к отрицательному финансовому результату общества. Объяснение сложившейся ситуации строится на объективных факторах, таких как завышенная мощность построенных котельных по причине невостребованной возможности покрыть тепловую нагрузку предполагаемой перспективной застройки жилого фонда данного района. При проектировании котельных данный фактор был использован при определении тепловых мощностей котельных в целях покрытия проектируемой тепловой нагрузки перспективного жилого фонда. В настоящее время котельная по ул. Узловая имеет тепловую подключенную нагрузку 0.5 Гкал /час. вместо установленной 4 Гкал/ час, котельная по ул. Картукова имеет тепловую подключенную нагрузку 1,5 Гкал /час. вместо установленной 3 Гкал/ час.

Технически обоснованное пояснение по перерасходу удельного расхода топлива в 2- ступенчатой горелке котла, электроэнергии и топлива строится на нижеследующих объективных аргументах, а именно:

- установленная электрическая мощность сетевых насосов котельной Узловая, ориентированных на проектируемый объём подаваемого теплоносителя в сеть мощности котельной 4МВт, а также мощность электродвигателя вентиляторной горелки котла в соответствии с мощностью установленного котла 2МВт в сумме дает завышенный удельный расход эл. Энергии при работе котла на неэффективную фактическую пониженную тепловую нагрузку 0,5 МВт.

- завышенный расход удельного топлива – это следствие работы горелочного устройства котла ниже минимальной возможной эксплуатационной нагрузки.

АО «Орелтеплосервис» также представлены расчеты тарифа на тепловую энергию от котельной по ул. Картукова, д.8а и ул. Узловая, д.5а города Орла.

Орловским УФАС России в рамках рассмотрения материалов КСП г. Орла в адрес уполномоченного органа в сфере регулирования тарифов был направлен запрос, в котором Управление просило высказать свое мнение об уровне применяемого в 2017 -2019 г. тарифа АО «Орелтеплосервис» с обоснованием его установления, а также по вопросу заключения Обществом краткосрочных контрактов (договоров).

Управление по тарифам и ценовой политике Орловской области сообщило, что представленные расчеты на тепловую энергию не позволяют дать объективную оценку экономической обоснованности предлагаемых расходов. Также уполномоченный орган указал на пункт 48(1) Основ ценообразования, в соответствии с которым расчетная предпринимательская прибыль регулируемой организации определяется в размере 5 процентов объема включаемых в необходимую валовую выручку на очередной период регулирования расходов за исключением расходов на приобретение тепловой энергии (теплоносителя) и услуг по передаче тепловой энергии (теплоносителя). И если в данном случае включенный в смету расходов показатель величины прибыли в сумме 118, 03тыс. руб. является «расчетной предпринимательской прибылью» то его величина не должна превышать сумму 29,55тыс. руб.

Вместе с тем, представленный расчёт тарифа на тепловую энергию позволил Уполномоченному органу сделать вывод, что расходы АО «Орёлтеплосервис» на топливо и электрическую энергию в расчете на единицу реализованной теплоэнергии, существенно превышают аналогичные показатели по другим теплоснабжающим организациям (руб.1 Гкал).

	АО «Орёлтеплосервис»	**ООО «Газпромтеплоэнерго»**	**ФГУП «Почта России»**	**ОАО «РЖД»**	**ЗАО «Теплоавтоматика»**
Применяемая система налогообложения	УСНО	Плательщик НДС	Плательщик НДС	Плательщик НДС	Плательщик НДС
Топливо (природный газ)	**1507, 35**	1042,07 *	997,98*	1072,14*	1002,98*
Электроэнергия	**244,16**	227,25*	138,64*	130,87*	206,81*

с учетом НДС, в целях сопоставимости данных

В рамках рассмотрения дела № 057/01/10-357/2020 о нарушении антимонопольного законодательства Комиссией Орловского УФАС России у Управления образования г. Орла Орловской области, привлеченного в качестве заинтересованного лица, была запрошена информация о процедуре заключения муниципальных контрактов (договоров) на отпуск и потребление тепловой энергии.

По данному вопросу Управление образования пояснило, что в соответствии со статьей 28 Федерального закона от 29.12.2012 №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» образовательная организация обладает автономией, под которой понимается самостоятельность в осуществлении образовательной, научной, административной, финансово- экономической деятельности, а также разработке и принятии локальных нормативных актов. В соответствии с общими требованиями контрактного законодательства заключение муниципальных контрактов (договоров) на предоставление товара, работ, услуг, в том числе на отпуск и потребление тепловой энергии, осуществляется образовательной организацией самостоятельно и не требует согласования учредителя - управления образования администрации города Орла.

В этой связи МБОУ СОШ № 50 в материалы рассмотрения дела представлена информация, касающаяся установленного АО «Орелтеплосервис» тарифа на услугу по поставке тепловой энергии, из которой следует, что договорные отношения между АО «Орелтеплосервис» и МБОУ СОШ № 50 г. Орла на предмет поставки тепловой энергии начались с 2011 года согласно, муниципального контракта № 1 от 14 ноября 2011 года, согласно п. 5 которого тариф на отпущенную тепловую энергию составлял 2887,67 руб., на основании утвержденного решения по тарифам Орловской области № 843-т от 23.09.2011 г. Далее был заключен следующий муниципальный контракт № 1/5 от 30.12.2011 г. согласно которому по Протоколу заседания Правления управления по тарифам Орловской области от 16 января 2012 года было рекомендовано использовать нерегулируемые тарифы, и тариф по данному контракту остался без изменения 2887,67 руб. Повышение тарифа произошло с 2016 года, согласно муниципальному контракту

№ 4 от 11.01.2016 г. и он не менялся до настоящего времени. Стоимость тарифа составляет 3133,12, а именно увеличение цены произошло на 245 рублей 45 копеек.

Также учреждение образования проводит некоторый сравнительный анализ и указывает на следующее.

Тариф на поставку тепловой энергии АО «Орелтеплосервис» за 4 года (2012, 2013, 2014, 2015) увеличился на 8,5 %. При этом МРОТ в 2012 году составлял 4611 рублей на основании ФЗ № 106 от 01.06.2011 г., а в 2016 году составил 6204 рубля на основании ФЗ № 376 от 14.12.2015 г. Это означает, что МРОТ с 2011 г. по 2016 г. увеличился на 34,5 %. Увеличение МРОТ означает, что заработная плата сотрудников АО «Орелтеплосервиса» была увеличена. Помимо увеличения МРОТ, за 4 года (2012 Г.-2016 г.) произошло увеличение тарифов на все коммунальные услуги. Например, тариф на электрическую энергию составлял в 2012 году - 2,50 руб. за кВт*ч (Приказ Управления по тарифам Орловской области от 28.11.2011 г. № 1123-т), а в 2016 году -3,30 руб. (Приказ №2264-т от 24.12.2016 г. Управления по тарифам и ценовой политике Орловской области), а именно тариф на электрическую энергию повысился на 32%. Тариф на водоотведение в 2012 году составлял 8 рублей 46 копеек за куб. м. (Приказ Управления по тарифам Орловской области № 16-т от 16.01.2012 г.), а в 2016 году - 12 рублей. (Приказ № 2044-т от 26.11.2015 г. Управления по тарифам и ценовой политике Орловской области). Тариф на водоотведение увеличился за 4 года на 42 %. К примеру, организация МУП «Теплосервис», которая поставляет тепловую энергию и работает по ценам, утвержденным Управлением по тарифам и ценовой политике Орловской области, в 2012 году поставляло тепловую энергию по 1318 руб. 90 копеек за гКал (на основании Приказа Управления по тарифам Орловской области № 1040-т от 24.1 1.2011 г.), а в 2016 году стоимость составила 1 880 руб. 79 коп. (на основании Приказа № 1863-т Управления по тарифам и ценовой политике Орловской области от 24.11.2015 г.). то есть тариф на поставку тепловой энергии МУП «Теплосервис» за 4 года увеличился на 561 руб. 89 коп., а именно на 43%.

В связи с изложенным, МБОУ СОШ № 50 г. Орла установленный АО «Орелтеплосервис» тариф на поставку тепловой энергии не считает критичным и завышенным, так как за 4 года повышение произошло на 245,45 руб., а в процентом соотношении на 8,5%.

Аналогичную позицию указало и МБДОУ «Детский сад №90» г. Орла, пояснив, что с 2015 года тариф АО «Орелтеплосервис» на услугу теплоснабжения не поднимался, не смотря на рост цен энергоресурсов и инфляцию.

В ходе рассмотрения дела № 057/01/10-357/2020 о нарушении антимонопольного законодательства Комиссией Управления установлено следующее.

Правовые основы экономических отношений, возникающих в связи с производством, передачей, потреблением тепловой энергии, тепловой мощности, теплоносителя с использованием систем теплоснабжения, созданием, функционированием и развитием таких систем установлены Федеральным законом от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении».

На основании пункта 9 статьи 10 Федерального закона №190-ФЗ, пунктом 5 Основ ценообразования в сфере теплоснабжения, утвержденных постановлением Правительства РФ от 22.10.2012 г. №1075, к нерегулируемым ценам в сфере теплоснабжения относятся цены на тепловую энергию (мощность) и теплоноситель, продажа которых осуществляется по долгосрочным (на срок более 1 года) договорам теплоснабжения, заключённым потребителями тепловой энергии и теплоснабжающими организациями в целях обеспечения потребления тепловой энергии объектами, введенными в эксплуатацию после 1 января 2010 г.

АО «Орелтеплосервис» в нарушение требований Федерального закона от 27.07.2010 №190-ФЗ «О теплоснабжении» заключены краткосрочные муниципальные контракты (договоры) с МБОУ СОШ №50 и МБДОУ Детский сад №90 сроком на 1 (один) год.

Общество по вопросу срока заключения муниципальных контрактов (договоров) пояснило, что «Заказчики», т.е. МБОУ СОШ №50, МБОУ СОШ №10, МБДОУ «Детский сад №90» определяют срок заключения договорных отношений, который не превышает один год. В связи с чем, теплоснабжающая организация полагала, что в действиях Общества нарушения действующего законодательства Российской Федерации отсутствуют.

По данному факту КСП г. Орла представлены письменные пояснения, в которых Заявитель указывает, что на основании статей 78.1, 152 Бюджетного кодекса Российской Федерации, статьи 9.2. Федерального закона от 12.01.1996 №7-ФЗ «О некоммерческих организациях» МБОУ СОШ № 50, МБОУ СОШ № 10 и МБДОУ Детский сад № 90 не являются участниками бюджетного процесса, финансовое обеспечение деятельности вышеперечисленных муниципальных бюджетных учреждений осуществляется путём предоставления из бюджета города Орла субсидий на финансовое обеспечение выполнения ими муниципального задания, а также субсидий на иные цели.

Согласно пункту 3 Положения «О формировании муниципального задания» на оказание муниципальных услуг (выполнение работ) в отношении муниципальных учреждений и финансовом обеспечении выполнения муниципального задания», утверждённого постановлением Администрации города Орла от 16.12.2015 № 5625, муниципальное задание формируется на очередной финансовый год и плановый период и утверждается не позднее 15 рабочих дней со дня утверждения главным распорядителем средств бюджета города Орла лимитов бюджетных обязательств на предоставление субсидии на финансовое обеспечение выполнения муниципального задания в отношении бюджетных или автономных учреждений - структурными подразделениями администрации города Орла, осуществляющими полномочия учредителей муниципальных бюджетных или автономных учреждений.

В соответствии с «Порядком предоставления из бюджета города Орла субсидий муниципальным бюджетным и автономным учреждениям на финансовое обеспечение выполнения ими муниципального задания, а также субсидий на иные цели», утверждённым постановлением Администрации города Орла от 28.03.2017 №1195:

- субсидии на выполнение муниципального задания предоставляются СОШ № 50, МБОУ СОШ № 10 и МБДОУ Детский сад № 90 на основании соглашений о предоставлении субсидий на выполнение муниципального задания, заключаемых учредителем – Управлением образования администрации города Орла с вышеуказанными учреждениями;

- субсидии на выполнение указанными учреждениями муниципальных заданий рассчитываются в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных свободной бюджетной росписью бюджета города Орла, осуществляющего функции и полномочия учредителя СОШ № 50, МБОУ СОШ № 10 и МБДОУ Детский сад № 90.

На основании ч. 4 ст. 169 Бюджетного кодекса Российской Федерации бюджет города Орла формируется и утверждается сроком на три года – очередной финансовый год и плановый период, в связи с чем в 2017 -2020 гг. бюджетные ассигнования на выплату субсидий указанным муниципальным бюджетным учреждениям образования утверждались и доводились Управлению образования администрации города Орла также сроком на три года.

Согласно пункту 9 статьи 10 Закона о теплоснабжении поставки тепловой энергии (мощности), теплоносителя в поселениях, городских округах, не отнесенных к ценовым зонам теплоснабжения, в целях обеспечения потребления тепловой энергии объектами, введенными в эксплуатацию после 1 января 2010 года, могут осуществляться на основании долгосрочных (на срок более чем один год) договоров теплоснабжения, заключенных в установленном Правительством Российской Федерации порядке между потребителями тепловой энергии и теплоснабжающими организациями по ценам, определенным соглашением сторон.

Комиссия Орловского УФАС России пришла к выводу, что при данных обстоятельствах у АО «Орелтеплосервис» и бюджетных учреждений образования (МОУ СОШ № 50, МБДОУ Детский сад № 90, с МБОУ СО № 10) в целях соблюдения норм действующего законодательства в сфере теплоснабжения имелась возможность заключать муниципальные контракты (договоры) сроком более чем на один год. Однако, АО «Орелтеплосервис» в нарушение требований пункта 9 статьи 10 Закона о теплоснабжении заключены краткосрочные муниципальные контракты (договоры) с МБОУ СОШ №50 и МБДОУ Детский сад № 90 сроком на 1 (один) год.

Согласно статьи 4 Федерального закона от 17.08.1995г. №147-ФЗ «О естественных монополиях» услуги по передаче тепловой энергии, оказываемые АО «Орёлтеплосервис» относятся к сфере деятельности субъектов естественных монополий.

Частью 5 статьи 5 Закона «О защите конкуренции» предусмотрено, что доминирующим признается положение хозяйствующего субъекта - субъекта естественной монополии на товарном рынке, находящемся в состоянии естественной монополии.

Таким образом, АО «Орёлтеплосервис» является хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение на товарном рынке теплоснабжения и на него распространяются требования статьи 10 Закона о защите конкуренции.

По этой причине АО «Орелтеплосервис» при осуществлении деятельности по оказанию услуг по передаче тепловой энергии должно соблюдать требования антимонопольного законодательства, в частности, статьи 10 Закона о защите конкуренции.

Согласно пункту 3 части 1 статьи 10 Закон 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 круга потребителей, в том числе следующие действия (бездействие):

- навязывание контрагенту условий договора, невыгодных для него или не относящихся к предмету договора (экономически или технологически не обоснованные и (или) прямо не предусмотренные федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами уполномоченных федеральных органов исполнительной власти или судебными актами требования о передаче финансовых средств, иного имущества, в том числе имущественных прав, а также согласие заключить договор при условии внесения в него положений относительно товара, в котором контрагент не заинтересован, и другие требования).

В действиях АО «Орелтеплосервис» усматривались признаки нарушения пункту 3 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции, выраженных в навязывание контрагенту условий договора, невыгодных для него или не относящихся к предмету договора (экономически или технологически не обоснованные и (или) прямо не предусмотренные федеральными законами).

В соответствии со статьей 39.1 Закона о защите конкуренции в случае выявления признаков нарушения пункта 3 части 1 статьи 10 указанного закона антимонопольным органом выдается предупреждение о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства.

Учитывая изложенное, Комиссией в рамках рассмотрения настоящего дела, в связи с наличием в действиях АО «Орелтеплосервис» признаков нарушения пункта 3 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции, выразившихся в навязывании невыгодных условий муниципальных контрактов (договоров) с указанными бюджетными организациями, Орловское УФАС России на основании статьи 39.1 Закона о защите конкуренции выдало предупреждение АО «Орелтеплосервис» о необходимости прекращения указанных действий путем приведения всех условий вышеуказанных муниципальных контрактов (договоров) в соответствие с нормами действующего законодательства Российской Федерации, а именно пункта 9 статьи 10 Закона о теплоснабжении, пункта 4 статьи 169 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Выданное предупреждение АО «Орелтеплосервис» исполнено в установленный Управлением срок. Письмом от 09.10.2020 (исх. № 95) Общество сообщило в адрес Управления об устранении выявленных нарушений, путем расторжения ранее заключенных муниципальных контрактов (договоров) с учреждениями образования (МОУ СОШ № 50, МБДОУ Детский сад № 90, с МБОУ СО № 10).

Вместе с тем, в ходе рассмотрения настоящего дела АО «Орелтеплосервис» заявило о том, что в данном случае КСП г. Орла некорректно провела сравнительный анализ, заключенных контрактов на поставку тепловой энергии учреждениям образования от других источников. Например, тариф поставки тепловой энергии ПАО «Квадра Генерирующая компания» складывается намного меньше, чем тариф от котельных ОАО «Орелтеплосервис», так как поставляемая тепловая энергия от ПАО «Квадра Генерирующая компания» является вторичной утилизированной от технологических производственных процессов охлаждения турбин. Соответственно, как полагает Ответчик, затраты на ее производство и транспортировку значительно меньше, чем затраты вырабатываемой тепловой энергии от котельных АО «Орелтеплосервис», где в затратах себестоимости Гкал присутствуют затраты за потребленный газ, электроэнергию, водопотребление.

В связи с чем, АО «Орелтеплосервис» ходатайствовало о получении дополнительной информации от Управления по тарифам и ценовой политике Орловской области по рассматриваемому вопросу.

Ходатайство Ответчика было удовлетворено. Орловским УФАС России в адрес Управления по тарифам и ценовой политике был направлен запрос о предоставлении информации по вопросу формирования тарифа АО «Орелтеплосервис» на тепловую энергию, поставляемую на муниципальные объекты.

По мнению уполномоченного органа в сфере регулирования тарифов сравнение тарифов на тепловую энергию, производимую коммунальной котельной и генерирующим источником (Орловская ТЭЦ), эксплуатацию которого на территории города Орла осуществляет ПАО «Квадра - Генерирующая компания» некорректно. Себестоимость производства тепловой энергии последним существенно ниже в силу ряда обстоятельств:

- цена на природный газ зависит от объема поставок: чем больше потребляет природного газа источник, тем ниже составляющие цены на газ. Потребление природного газа Орловской ТЭЦ значительно превышает объемы потребления газа коммунальной котельной.

- присоединенная нагрузка. Объем реализации тепловой энергии Орловской ТЭЦ многократно

превышает объем реализации указанной котельной, а, значит, за счет условно-постоянных расходов себестоимость производства теплоэнергии на Орловской ТЭЦ ниже.

- производство тепловой энергии в режиме комбинированной выработки (Орловская ТЭЦ) позволяет существенно снизить расход топлива на производство теплоэнергии.

С учетом позиции уполномоченного органа в сфере регулирования тарифов Управление приходит к выводу о невозможности сопоставить тариф АО «Орелтеплосервис» с иными теплоснабжающими организациями, действующими на территории Орловской области, которые оказывают аналогичные услуги по теплоснабжению.

Также Комиссия отмечает следующее.

Впервые тариф на тепловую энергию для АО «Орелтеплосервис» был установлен Управлением по тарифам Орловской области в 2011 году в размере 2887,67 руб./Гкал. При установлении тарифа определение состава расходов и оценка их экономической обоснованности производилась уполномоченным органом в соответствии с законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами, регулирующими отношения в сфере бухгалтерского учета. При установлении тарифа были использованы регулируемые цены на природный газ и услуги по транспортировке и сбыту, установленные приказами ФСТ России от 10.12.2010 № 412-э/2 и от0 № 277-э/б. Тариф на электроэнергию в расчет принят на фактическом уровне, предъявляемом энергоснабжающей организацией (ОАО «ИНТЕР РАО ЕЭС») на низком напряжении в период с января по июль 2011 года. По итогам проведения экспертизы материалов Управлением по тарифам Орловской области определены основные экономические показатели расчетного периода регулирования, объем необходимой валовой выручки по регулируемому виду деятельности.

В соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2010 года № 190-ФЗ "О теплоснабжении", постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2004 года № 109 "О ценообразовании в отношении электрической и тепловой энергии в Российской Федерации", методическими указаниями по расчету регулируемых тарифов и цен на электрическую (тепловую) энергию на розничном (потребительском) рынке, утвержденными приказом Федеральной службы по тарифам от 6 августа 2004 года № 20-э/2 "Об утверждении методических указаний по расчету регулируемых тарифов и цен на электрическую (тепловую) энергию на розничном (потребительском) рынке", приказом Федеральной службы по тарифам от 7 октября 2010 года № 244-э/2 "Об установлении предельных максимальных уровней тарифов на тепловую энергию, поставляемую энергосберегающими организациями потребителям, в среднем по субъектам Российской Федерации на 2011 год"… Приказом Управления по тарифам Орловской области № 843-т от 23.09.2011 для ОАО "Орелтеплосервис" был установлен одноставочный тариф на тепловую энергию для МОУ средняя общеобразовательная школа № 50 г. Орла **в размере 2887,67 руб/Гкал** на срок с 01.10.2011 по 31.12.2011.

Как было указано выше, Федеральным законом от 27.07.2010 № 190-ФЗ "О теплоснабжении" (далее - Федеральный закон № 190-ФЗ), Основами ценообразования в сфере теплоснабжения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 22.10.2012 №1075 (далее - Основы ценообразования № 1075) предусмотрена возможность определять соглашением сторон договора теплоснабжения и (или) договора поставки тепловой энергии (мощности) и (или) теплоносителя, но не выше цен (тарифов) на соответствующие товары в сфере теплоснабжения, установленных органом регулирования. Таким образом, по смыслу указанных норм цены на виды товаров в сфере теплоснабжения, которые соответствуют критериям, определенным вышеуказанными нормативными правовыми актами, не подлежат государственному регулированию и должны определяться по соглашению сторон договора.

Отдельно следует отметить, что законодательство Российской Федерации не содержит запрета о том, что цена на тепловую энергию (мощность), определенная по соглашению сторон договора, может быть равна ранее утвержденной для регулируемой организации цене (тарифу) на соответствующий товар в сфере теплоснабжения.

С 2012 года АО «Орелтеплосервис» перешло на нерегулируемый тариф, определяемый соглашением сторон, **который был равен ранее установленному уполномоченным органом**, **тариф в размере 2887,67 руб/Гкал** не изменялся Обществом на протяжении нескольких лет.

И только в 2015-2016 гг. тариф АО «Орелтеплосервис» на тепловую энергию увеличился (всего лишь на 8,5% за период с 2011года по 2015 год) до 3133,12 руб./Гкал для потребителей, присоединенных к объектам теплоснабжения, расположенным по адресу ул. Картукова, д.8а (МБОУ СОШ № 50 и МБДОУ Детский сад № 90) и 4041,50 руб./Гкал для потребителей, присоединенных к объектам теплоснабжения, расположенным по адресу ул. Узловая, д. 5а (МБОУ СОШ № 10).

В дальнейшем АО «Орелтеплосервис» увеличение тарифа также не производило (в отличии от иных теплоснабжающих организаций г. Орла, у которых ежегодное увеличение тарифа составляло в среднем от 3 до 5%), несмотря на рост цен на энергоресуры, а также с затрат Общества, связанными с производством и реализацией тепловой энергии.

Учитывая вышеизложенное, а также позицию уполномоченного органа в сфере регулирования тарифов на территории Орловской области о том, что сравнение тарифов на тепловую энергию, производимую коммунальной котельной и генерирующим источником (Орловская ТЭЦ), эксплуатацию которого на территории города Орла осуществляет ПАО «Квадра - Генерирующая компания» необоснованно, Комиссия Управления приходит к выводу об отсутствии сопоставимого товарного рынка оказания услуг теплоснабжения на территории региона.

Вместе с тем, как было указано выше, в рамках рассмотрения настоящего дела Комиссией Орловского УФАС России установлено, что муниципальные контракты (договоры) на отпуск и потребление тепловой энергии, заключенные между АО «Орелтеплосервис» и бюджетными учреждениями образования (МОУ СОШ № 50, МБДОУ Детский сад № 90, с МБОУ СО № 10), расторгнуты.

Согласно сведениям, представленным Управлением муниципального имущества и землепользования администрации г. Орла, ранее находящиеся в аренде у АО «Орелтеплосервис» объекты теплоснабжения, с использованием которых осуществлялось теплоснабжение вышеуказанных муниципальных учреждений, в настоящее время находятся в муниципальной казне города Орла – котельная, расположенная по адресу: г. Орел, ул. Узловая, д.5а. Котельная, расположенная по адресу: г. Орел, ул. Картукова д. 8а, находится в оперативном управлении МБОУ-СОШ № 50 г. Орла.

При этом, АО «Орелтеплосервис» не оказывает услуги теплоснабжения указанным потребителям, лишь осуществляет техническое обслуживания объектов теплоснабжения согласно заключенным с Управлением муниципального имущества и землепользования администрации г. Орла и МОУ СОШ № 50 договорам на техническое обслуживание котельных.

Частью 1 статьи 10 Закона 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 рассматриваемом случае потребители (МБОУ СОШ № 50, МБОУ СОШ № 10 и МБДОУ Детский сад № 90) с жалобами на действия теплоснабжающей организации, в части установления завышенного тарифа на услугу по поставке тепловой энергии в адрес Орловского УФАС России не обращались.

Кроме того, из письменных пояснений самих потребителей, имевших договорные отношения с АО «Орелтеплосервис» (МОУ СОШ № 50, МБДОУ Детский сад № 90) на поставку тепловой энергии не следует, что установленный Обществом для них тариф является критичным и завышенным.

Таким образом, в ходе рассмотрения дела не представлено достаточных доказательств риска наступления негативных последствий как в виде недопущения, ограничения, устранения конкуренции, так и в виде ущемления интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 48 Закона о защите конкуренции Комиссия прекращает рассмотрение дела о нарушении антимонопольного законодательства в случае отсутствия нарушения антимонопольного законодательства в рассматриваемых комиссией действиях (бездействии).

Исходя из установленных обстоятельств и, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 - 3 статьи 41, пунктом 1 части 1 статьи 48, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» Комиссия

РЕШИЛА:

Прекратить рассмотрение дела № 057/01/10-357/2020 в отношении АО «Орелтеплосервис» (г. Орёл, ул. Авиационная, д.1, пом. 4 ИНН 5752050039, КПП 575101001).

Решение может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня его принятия. Решение и (или) предписание территориального антимонопольного органа могут быть также обжалованы в коллегиальный орган федерального антимонопольного органа.

Председатель Комиссии <…>

Члены комиссии <…>

<…>