

РЕШЕНИЕ

по делу № 062/01/15 – 196/2019 о нарушении антимонопольного законодательства

24 июля 2019 года г. Рязань

Резолютивная часть оглашена 11.07.2019

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Рязанской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: <...> —

рассмотрев дело по признакам нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции, Закон) в отношении администрации города Рязани

установила:

гражданин Б.В.В. (далее – Б.В.В., заявитель) обратился в прокуратуру Железнодорожного района г. Рязани с заявлением о проведении проверки в отношении органа местного самоуправления по факту уклонения от проведения открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом № 16, расположенным по улице Островского г. Рязани.

Надзорный орган передал заявление Б.В.В. на рассмотрение в антимонопольный орган.

Как следует из обращения Б.В.В. и подтверждено документально, между ним и застройщиком (обществом с ограниченной ответственностью «Юность») 21.06.2017 заключен договор участия в долевом строительстве многоквартирного дома, по которому застройщик обязуется в предусмотренный договором срок своими силами и (или) с привлечением других лиц построить дом и после получения разрешения на ввод дома в эксплуатацию передать участнику соответствующий объект долевого строительства, а участник обязуется уплатить обусловленную договором цену и принять объект долевого строительства при наличии разрешения на ввод дома в эксплуатацию (пункт 3.1 договора).

Многоквартирный дом № 16, расположенный по улице Островского г. Рязани, введён в эксплуатацию 07.12.2018 (разрешение, выданное администрацией № 62-29-79-2018), а 21.12.2018 составлен акт приёма-передачи квартиры между Б.В.В. и ООО «Юность».

28.12.2018 заявитель со ссылками на положения части 13 статьи 161 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – Кодекс) обратился в адрес администрации с заявлением, в котором просил сообщить, размещалось ли администрацией на официальном сайте в сети Интернет извещение о проведении открытого конкурса по отбору управляющей организации в отношении многоквартирного дома № 16, расположенного по улице Островского г. Рязани.

Согласно ответу органа местного самоуправления от 17.01.2019 на обращение Б.В.В. последнему сообщено о том, что интересующее его извещение о проведении конкурса не размещалось.

При этом установлено и никем не оспаривается, что в период обращения заявителя в администрацию на основании договора, заключенного между застройщиком и ООО УО «Горожанин» на период с 01.12.2018 по 01.03.2019, указанный многоквартирный дом находился во временном управлении ООО УО «Горожанин».

В заявлении, адресованном органам прокуратуры, Б.В.В. обращал внимание, что ООО УО «Горожанин» предпринимает активные действия по получению статуса управляющей организации спорным многоквартирным домом, а с учётом того, что органом местного самоуправления конкурс на право управления домом не проводился, нарушаются его права на выбор управляющей организации.

В ходе рассмотрения заявления Б.В.В. Управлением дополнительно установлено, что на основании протокола внеочередного общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме от 18.02.2019 ООО УО «Горожанин» выбрано в качестве управляющей организации многоквартирным домом № 16 по ул. Островского г. Рязани, утверждены условия договора управления с 01.03.2019.

В соответствии с частью 8 статьи 44 Закона о защите конкуренции по результатам рассмотрения заявления, материалов антимонопольный орган принимает одно из следующих решений: 1) о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства; 2) об отказе в возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства; 3) о выдаче предупреждения в соответствии со статьей 39.1 настоящего Федерального закона.

Исходя из части 2 статьи 39.1 Закона, предупреждение выдается в случае выявления признаков нарушения пунктов 3, 5, 6 и 8 части 1 статьи 10, статей 14.1, 14.2, 14.3, 14.7, 14.8 и 15 настоящего Федерального закона. Принятие антимонопольным органом решения о возбуждении дела о нарушении пунктов 3, 5, 6 и 8 части 1 статьи 10, статей 14.1, 14.2, 14.3, 14.7, 14.8 и 15 настоящего Федерального закона без вынесения предупреждения и до завершения срока его выполнения не допускается.

Антимонопольный орган, проанализировав представленные документы и установив, что бездействие органа местного самоуправления по непроведению в период с 07.12.2018 по 18.02.2019 (по дате проведения собрания собственников помещений в многоквартирном доме) открытого конкурса по управлению многоквартирным домом не соответствует части 13 статьи 161 Кодекса и указывает на признаки нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, 01.03.2019 выдал администрации предупреждение о принятии конкретных мер по устранению причин и условий, способствующих возникновению нарушения антимонопольного законодательства.

Поскольку в установленный срок предупреждение Управления не исполнено, 29.04.2019 возбуждено настоящее дело о нарушении антимонопольного законодательства.

Б.В.В. в ходе рассмотрения дела в антимонопольном органе поддержал доводы заявления, настаивая на том, что после ввода дома в эксплуатацию 07.12.2018, администрация должна была приступить к выбору управляющей организации данным домом, чего сделано не было. Оспаривает заявитель также действия ООО УО «Горожанин» по инициированию процедуры голосования участников долевого

строительства по выбору в качестве управляющей организации многоквартирным домом № 16 по ул. Островского г. Рязани названного общества.

Представитель администрации, в свою очередь, не оспаривая вышеустановленные фактические обстоятельства, сослался на то, что на момент выдачи Управлением предупреждения (01.03.2019) собственники самостоятельно выбрали управляющую организацию – ООО УО «Горожанин», в связи с чем нарушение антимонопольного законодательства прекращено, исполнить предупреждение Управления орган местного самоуправления не имел возможности; предупреждение не содержит конкретного и четкого перечня действий, необходимых для совершения органом местного самоуправления.

Кроме того, в обоснование своей позиции, по каким причинам после 07.12.2018 администрацией не приняты меры для организации и проведения соответствующего конкурса, орган местного самоуправления указал, что для расчёта платы за содержание и ремонт общего имущества многоквартирного дома ему необходимы ряд сведений (площадь кровли дома, наличие спортивных, детских площадок и элементов на них), которые отсутствовали; на запрос от 10.12.2018 данных сведений (технического паспорта) у застройщика последний не ответил.

Ссылаясь на позицию, содержащуюся в письмах ФАС России от 25.12.2018 № СП/106730/18, от 30.08.2016 № ИА/59698/16, орган местного самоуправления настаивает на том, что ему не могло быть выдано предупреждение, поскольку на момент его выдачи признаки нарушения были прекращены (собственники выбрали управляющую компанию).

Изучив материалы дела, комиссия приходит к следующим выводам.

Согласно части 1 статьи 2 Закона о защите конкуренции антимонопольное законодательство Российской Федерации основывается на Конституции Российской Федерации, Гражданском кодексе Российской Федерации и состоит из настоящего Федерального закона, иных федеральных законов, регулирующих отношения, указанные в статье 3 настоящего Федерального закона.

В силу статьи 4 Закона товар – объект гражданских прав (в том числе работа, услуга, включая финансовую услугу), предназначенный для продажи, обмена или иного введения в оборот; товарный рынок – сфера обращения товара (в том числе товара иностранного производства), который не может быть заменен другим товаром, или взаимозаменяемых товаров (далее – определенный товар), в границах которой (в том числе географических) исходя из экономической, технической или иной возможности либо целесообразности приобретатель может приобрести товар, и такая возможность либо целесообразность отсутствует за ее пределами; дискриминационные условия – условия доступа на товарный рынок, условия производства, обмена, потребления, приобретения, продажи, иной передачи товара, при которых хозяйствующий субъект или несколько хозяйствующих субъектов поставлены в неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим субъектом или другими хозяйствующими субъектами; признаки ограничения конкуренции – сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке, отказ хозяйствующих субъектов, не

входящих в одну группу лиц, от самостоятельных действий на товарном рынке, определение общих условий обращения товара на товарном рынке соглашением между хозяйствующими субъектами или в соответствии с обязательными для исполнения ими указаниями иного лица либо в результате согласования хозяйствующими субъектами, не входящими в одну группу лиц, своих действий на товарном рынке, а также иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке.

Частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов организациям запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия), в том числе запрещаются необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, создание дискриминационных условий и ряд других действий.

Таким образом, действия органов местного самоуправления подлежат антимонопольному контролю в том случае, если они ущемляют права хозяйствующих субъектов и повлияли либо могли повлиять на конкуренцию на товарном рынке.

Применительно к обстоятельствам данного дела субъекты экономической деятельности, имеющие намерение осуществлять деятельность по управлению многоквартирными домами, заинтересованы в проведении конкурсов, на которых органами местного самоуправления разыгрывается соответствующее право.

В силу изложенного сложившаяся правоприменительная практика исходит из того, что в тех случаях, когда требуется проведение торгов, подразумевающее состязательность хозяйствующих субъектов, их непроведение, за исключением случаев, допускаемых законом, не может не влиять на конкуренцию, поскольку лишь при публичном объявлении торгов в установленном порядке могут быть выявлены потенциальные желающие получить товары, работы, услуги, доступ к соответствующему товарному рынку либо права ведения деятельности на нем (постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29.11.2011 № 8799/11).

При этом рынок услуг по управлению многоквартирными домами является конкурентным товарным рынком, на котором действует значительное количество продавцов. Так, на официальном сайте государственной жилищной инспекции Рязанской области в сети «Интернет» (<https://www.gji.ryazangov.ru>) значится информация о 192 лицензиях (большая часть которых являются действующими), выданных хозяйствующим субъектам на право управления многоквартирными домами преимущественно в г. Рязани, имеющих возможность осуществлять деятельность по управлению многоквартирными домами.

Как указывалось выше, многоквартирный дом № 16, расположенный по улице Островского г. Рязани, согласно разрешению от 07.12.2018 № 62-29-79-2018, выданному администрацией, введён в эксплуатацию.

В то же время в силу части 13 статьи 161 Кодекса в течение двадцати дней со дня выдачи в порядке, установленном законодательством о градостроительной деятельности, разрешения на ввод в эксплуатацию многоквартирного дома орган местного самоуправления размещает извещение о проведении открытого конкурса по отбору управляющей организации на официальном сайте в сети "Интернет" и не позднее чем в течение сорока дней со дня размещения такого извещения проводит в соответствии с частью 4 настоящей статьи открытый конкурс.

С учётом приведённых обстоятельств комиссия Управления считает, что не позднее 27.12.2018 администрация была обязана разместить объявление о проведении торгов по управлению многоквартирным домом № 16 по ул. Островского г. Рязани.

Данный вывод согласуется с частью 1.1 статьи 162 Кодекса, согласно которой в случае, предусмотренном частью 13 статьи 161 настоящего Кодекса, с каждым лицом, принявшим от застройщика (лица, обеспечивающего строительство многоквартирного дома) после выдачи ему разрешения на ввод многоквартирного дома в эксплуатацию помещение в данном доме по передаточному акту или иному документу о передаче, заключается договор управления многоквартирным домом.

Вышеизложенная норма введена в Кодекс Федеральным законом от 05.04.2013 № 38-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» специально для случаев, когда вводятся в эксплуатацию вновь построенные многоквартирные дома, и не предусматривает иного варианта заключения договора управления иначе как с лицом, ставшим победителем в соответствующем конкурсе.

Порядок организации и проведения органом местного самоуправления открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом утверждён постановлением Правительства РФ от 06.02.2006 № 75 «О порядке проведения органом местного самоуправления открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом» (далее – Постановление № 75).

В силу пункта 76 Постановления № 75 участники конкурса предлагают установить размер платы за содержание и ремонт жилого помещения за выполнение перечня работ и услуг, предусмотренного подпунктом 4 пункта 41 настоящих Правил, меньший, чем размер платы за содержание и ремонт жилого помещения, указанный в извещении о проведении конкурса, с поэтапным снижением размера платы за содержание и ремонт жилого помещения на 0,1 процента (далее - предложение).

В случае если после трехкратного объявления предложения, являющегося наименьшим по размеру платы за содержание и ремонт жилого помещения (относительно указанного в извещении о проведении конкурса), ни один из участников конкурса не сделает иное предложение по снижению размера платы за содержание и ремонт жилого помещения, конкурсная комиссия объявляет о признании победителем конкурса участника конкурса, сделавшего последнее предложение.

Поскольку публичное объявление торгов на право управления данным

многоквартирным домом органом местного самоуправления не сделано, контрагент, имеющий возможность предложить наилучшие условия управления многоквартирным домом, не мог быть выявлен, что не соответствует части 1 статьи 15 Закона.

Как отмечалось выше, на основании договора, заключенного между застройщиком и ООО УО «Горожанин», на момент наступления срока выполнения администрацией обязанности по объявлению конкурса по управлению многоквартирным домом (27.12.2018) именно ООО УО «Горожанин» осуществляло деятельность по управлению многоквартирным домом № 16 по ул. Островского г. Рязани.

Следовательно, своим бездействием администрация не только устранила возможность состязательности за право управления многоквартирным домом, но и создала преимущественные условия деятельности на товарном рынке ООО УО «Горожанин», которое получило возможность продолжить деятельность по управлению спорным многоквартирным домом, не участвуя в соответствующих обязательных конкурентных процедурах. В то время как в силу Постановления № 75 в ходе проведения конкурса его победителем становится то лицо, которое предложило меньший размер платы за содержание и ремонт жилого помещения за выполнение перечня работ и услуг, предусмотренного подпунктом 4 пункта 41 Постановления № 75, чем размер платы за содержание и ремонт жилого помещения, указанный в извещении о проведении конкурса.

Впоследствии бездействие органа местного самоуправления привело к тому, что ООО УО «Горожанин» легализовало право по осуществлению деятельности по управлению домом путём проведения 18.02.2019 внеочередного общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме и выбора данного общества в качестве управляющей организации, минуя какие-либо состязательные процедуры.

С этой даты (в связи с волеизъявлением собственников, выраженным в протоколе от 18.02.2019) приобретение на конкурентных условиях права управления многоквартирным домом иным хозяйствующим субъектам стало полностью исключено.

Вышеуказанные обстоятельства вопреки позиции администрации не только не свидетельствуют о прекращении нарушения антимонопольного законодательства к 18.02.2019 и невозможности выполнения предупреждения антимонопольного органа, а дополнительно подчёркивают создание администрацией такой ситуации, когда на упомянутую дату устранить последствия совершённого органом местного самоуправления нарушения стало невозможным, так как в силу статьи 46 Кодекса оспаривание решения общего собрания осуществляется только в судебном порядке.

Ссылки администрации на позицию, содержащуюся в письмах ФАС России от 25.12.2018 № СП/106730/18, от 30.08.2016 № ИА/59698/16, о том, что предупреждение о прекращении нарушения антимонопольного законодательства не может быть выдано, поскольку на момент его выдачи признаки нарушения были прекращены (собственники выбрали управляющую компанию), отклоняются, так как в упомянутых письмах речь идёт именно о предупреждениях, направленных на прекращение нарушения антимонопольного законодательства. Однако в данном

случае при избрании антимонопольным органом меры реагирования по отношению к выявленному нарушению администрации было выдано предупреждение не о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, и о принятии мер по устранению последствий такого нарушения, а именно об устранении причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения, что прямо предусмотрено частью 1 статьи 39.1 Закона. При этом следует отметить, что выдача в рассматриваемом случае администрации искомого предупреждения являлась для антимонопольного органа обязательной на основании части 8 статьи 44 Закона.

В связи с этим доводы администрации о неисполнимости предупреждения Управления от 01.03.2019 с учётом решения общего собрания собственников помещений от 18.02.2019 о выборе ООО УО «Горожанин» в качестве управляющей организации отклоняются, поскольку в предупреждении не упоминалось о необходимости провести конкурс по управлению многоквартирным домом либо иным образом вмешаться в отношения между жильцами и ООО УО «Горожанин» по поводу управления многоквартирным домом (что являлось бы невозможным по вышеприведённым причинам), а указывалось лишь на необходимость принять конкретные меры, направленные на устранение причин и условий, способствовавших возникновению нарушения антимонопольного законодательства. В указанном предупреждении предложено не допускать бездействия по проведению обязательных в соответствии с законодательством Российской Федерации торгов – открытых конкурсов по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом, установлен разумный срок для его выполнения (08.04.2019).

Таким образом, содержание предупреждения непосредственно связано с выявленным нарушением, соответствует целям его выдачи (имея в виду невозможность устранить само правонарушение). Исполнение указанного предупреждения должно было способствовать усилению внутреннего контроля самого ответчика за обеспечением соблюдения требований Закона о защите конкуренции и положений Кодекса. Что же касается непосредственно выбора мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению правонарушения, то они не никак не ограничивались Управлением, оставлены на усмотрение администрации, так как выявить соответствующие причины и условия должен в первую очередь сам орган местного самоуправления.

Аргументы администрации о том, что проведению конкурса в анализируемой ситуации препятствовало отсутствие данных (площадь кровли дома, наличие спортивных, детских площадок и элементов на них), необходимых для расчёта платы за содержание и ремонт общего имущества многоквартирного дома, отклоняются, поскольку орган местного самоуправления располагал документами о технических характеристиках многоквартирного дома, содержащихся в техническом плане здания, справке кадастрового инженера М.А.А., акте приёмки объекта капитального строительства от 21.11.2018. Более того, орган местного самоуправления 07.12.2018 выдал разрешение на ввод жилого дома в эксплуатацию № 62-29-79-2018, что невозможно при отсутствии сведений о технических характеристиках многоквартирного дома.

При этом законодательством Российской Федерации органу местного

самоуправления при формировании платы за содержание и ремонт общего имущества многоквартирного дома не запрещено для уяснения отдельных характеристик объекта капитального строительства произвести его обследование. В любом случае частью 13 статьи 161 Кодекса на орган местного самоуправления возложена обязанность объявить и провести конкурс по управлению многоквартирным домом, поэтому, каким образом орган местного самоуправления обеспечит выполнение данной обязанности, оставлено на его усмотрение.

В данном случае администрация не предприняла каких-либо мер, позволяющих получить недостающие данные в целях определения платы за содержание и ремонт общего имущества многоквартирного дома.

Направление органом местного самоуправления телефонограммы от 10.12.2018 в ООО «Юность» (застройщику) с просьбой предоставить копию технического паспорта многоквартирного дома с учётом того, что необходимые сведения ООО «Юность» администрации не представлены, не может свидетельствовать о принятии ответчиком всех зависящих от него мер по получению требуемой информации. Так, не получив ответ от ООО «Юность», администрация не выяснила причины, вследствие которых он не направлен, не истребовала документы повторно и не совершила иных действий, направленных на получение интересующей её информации.

Иных доводов администрации, опровергающих приведённые выводы комиссии антимонопольного органа, не усматривается.

На основании изложенного и в соответствии со статьями 23, 41, 49, 50 Федерального закона «О защите конкуренции» комиссия

решила:

признать администрацию г. Рязани (39000, г. Рязань, ул. Радищева, д. 28, ИНН 6227000292) нарушившей часть 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», что выразилось в бездействии по непроведению в период с 07.12.2018 по 18.02.2019 открытого конкурса по управлению многоквартирным домом № 16 по ул. Островского г. Рязани.

Выдать администрации г. Рязани предписание о недопущении действий, которые могут привести к ограничению (недопущению, устранению) конкуренции и нарушению антимонопольного законодательства, а именно: при вводе в эксплуатацию вновь построенных многоквартирных домов не допускать случаев непроведения конкурсов по отбору управляющей организации для управления данными многоквартирными домами.

В соответствии с частью 1 статьи 52 Федерального закона «О защите конкуренции» настоящее решение и выданное на его основании предписание могут быть обжалованы в Арбитражный суд Рязанской области в течение трех месяцев со дня его принятия. Указанные решение и (или) предписание территориального антимонопольного органа могут быть также обжалованы в коллегиальный орган федерального антимонопольного органа.

Согласно части 6 статьи 23 Федерального закона «О защите конкуренции» лица,

участвовавшие в деле о нарушении антимонопольного законодательства, представляют в федеральный антимонопольный орган жалобу на решение и (или) предписание территориального антимонопольного органа, нарушающие единообразие в применении антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства, в течение одного месяца со дня принятия решения или выдачи предписания.

В силу части 1.1 статьи 52 Федерального закона «О защите конкуренции» в случае, если решение и (или) предписание антимонопольного органа обжалованы в коллегиальный орган федерального антимонопольного органа, принятые по делу о нарушении антимонопольного законодательства акты могут быть обжалованы в арбитражный суд в течение одного месяца с момента вступления в силу решения коллегиального органа федерального антимонопольного органа.

<...>