

РЕШЕНИЕ

по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 059/01/15-680/2020

« 21 » сентября 2020 года

г. Пермь

Резолютивная часть решения оглашена « 11 » сентября 2020 года

В полном объеме решение изготовлено « 21 » сентября 2020 года

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Пермскому краю по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель Комиссии:

<...>, заместитель руководителя Управления;

Члены Комиссии:

<...>, ведущий специалист-эксперт отдела контроля закупок;

<...>, ведущий специалист-эксперт отдела контроля органов власти и процедур торгов,

в присутствии представителей администрации Усть-Качкинского сельского поселения – <...> (на основании устава), <...> (по доверенности), <...> (по доверенности), после перерыва – в отсутствие представителей лиц, участвующих в деле,

рассмотрев дело о нарушении антимонопольного законодательства № 059/01/15-680/2020 о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения администрацией Усть-Качкинского сельского поселения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в предоставлении Обществу с ограниченной ответственностью «Стройтехсервис», а впоследствии Обществу с ограниченной ответственностью «Теплово» муниципальной преференции путем передачи в аренду без торгов имущества, находящегося в муниципальной собственности (объекты теплоснабжения), посредством заключения договоров аренды муниципального имущества от 22.08.2018, 19.09.2018, 19.09.2018, 22.10.2018, 21.11.2018, 21.12.2018, 18.01.2019, 13.02.2019, 19.08.2019, 16.09.2019, 17.10.2019, 16.12.2019, 13.01.2020, 12.02.2020, 12.03.2020, 10.04.2020 в нарушение установленного законом порядка, в том числе в нарушение требований ч.ч. 1, 3 ст. 28.1 Федерального закона от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении», что привело либо могло привести к ограничению, устранению, недопущению конкуренции на соответствующем товарном рынке,

УСТАНОВИЛА:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Пермскому краю (далее – Пермское УФАС России, антимонопольный орган) поступили обращения депутатов совета депутатов Усть-Качкинского сельского поселения (вх. № 011926, 017987) о проведении проверки на соответствие антимонопольному законодательству действий администрации Усть-Качкинского сельского поселения.

По результатам рассмотрения обращения (вх. № 011926, 017987) Пермским УФАС России в действиях (бездействии) администрации Усть-Качкинского сельского поселения установлены признаки нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренного частью 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в предоставлении Обществу с ограниченной ответственностью «Стройтехсервис» (далее – ООО «Стройтехсервис») муниципальной преференции путем передачи в аренду без торгов имущества, находящегося в муниципальной собственности (объекты теплоснабжения), посредством заключения договоров аренды муниципального имущества от 22.08.2018 г., 19.09.2018 г., 19.09.2018 г., 22.10.2018 г., 21.11.2018 г., 21.12.2018 г., 18.01.2019 г., 13.02.2019 г., 19.08.2019 г., 16.09.2019 г., 17.10.2019 г. в нарушение установленного законом порядка, в том числе в нарушение требований ч.ч. 1, 3 ст. 28.1 Федерального закона от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении», что привело либо могло привести к ограничению, устранению, недопущению конкуренции на соответствующем товарном рынке.

Управление Федеральной антимонопольной службы по Пермскому краю (далее также - Пермское УФАС России) на основании статьи 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» предупредило Администрацию Усть-Качкинского сельского поселения (Предупреждение № 15665-19 от 20.11.2019) о необходимости прекращения действий, имеющих признаки нарушения антимонопольного законодательства, путем принятия исчерпывающих мер в рамках имеющихся полномочий по возврату из пользования ООО «Стройтехсервис» муниципального имущества (объекты теплоснабжения), переданного по договорам аренды от 22.08.2018 г., 19.09.2018 г., 19.09.2018 г., 22.10.2018 г., 21.11.2018 г., 21.12.2018 г., 18.01.2019 г., 13.02.2019 г. и иных исчерпывающих мер, направленных на обеспечение конкуренции и соблюдение требований ч. 3 ст. 28.1 Федерального закона от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении» (далее – Закон о теплоснабжении). Срок исполнения предупреждения был определен как до 15.05.2020.

12 мая 2020 г. администрация Усть-Качкинского сельского поселения уведомило Пермское УФАС России о возврате из пользования хозяйствующего субъекта муниципального имущества (объекты теплоснабжения), переданного по договору аренды.

Между тем, из анализа направленных антимонопольному органу материалов, доказательств свидетельствующих о принятии мер, направленных на соблюдение требований ч. 3 ст. 28.1 Федерального закона от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О

теплоснабжении», не представлено.

В частности, антимонопольному органу не было представлено доказательств, подтверждающих разработку конкурсной документации, сведений об объявлении конкурса на право заключения концессионного соглашения.

Более того, Пермскому УФАС России стало известно, что в период установленного антимонопольным органом срока исполнения предупреждения (с 20.11.2019 по 15.05.2020 г.г.) администрацией Усть-Качкинского сельского поселения спорное муниципальное имущество (объекты теплоснабжения) было возвращено из пользования ООО «Стройтехсервис» и вопреки предписываемым предупреждением требованиям, вновь передано в аренду без проведения торгов в пользу другого хозяйствующего субъекта - Общества с ограниченной ответственностью «Теплово», посредством заключения договоров аренды муниципального имущества от 16.12.2019, 13.01.2020, 12.02.2020, 12.03.2020, 10.04.2020 в нарушение установленного законом порядка (ч.ч. 1, 3 ст. 28.1 Закона о теплоснабжении) и предписываемым антимонопольным органом требованиям.

Учитывая факт неисполнения предупреждения, на основании приказа от 17.06.2020 № 112-п Пермским УФАС России в отношении администрации Усть-Качкинского сельского поселения (далее также – Администрация) возбуждено дело о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

Определением от 18.06.2020 настоящее дело было назначено к рассмотрению 06.07.2020. На заседании Комиссии антимонопольного органа 06.07.2020 представители Администрации пояснили, что в феврале 2019 года проводились торги на заключение концессионного соглашения, однако в связи с отсутствием заявок, в целях недопущения срыва отопительного сезона администрацией Усть-Качкинского сельского поселения было принято решение заключать договоры аренды объектов теплоснабжения без проведения конкурентных процедур. По итогам заседания Комиссии антимонопольного органа к участию в рассмотрении дела были привлечены администрация Пермского муниципального района и ООО «Теплово».

К заседанию Комиссии Пермского УФАС России 29.07.2020 администрация Усть-Качкинского сельского поселения представила письменные пояснения, из которых следует, что Администрация считает предупреждение исполненным, поскольку договоры аренды объектов теплоснабжения с ООО «Стройтехсервис» была расторгнуты, а полномочия по проведению конкурса на право заключения концессионного соглашения были переданы администрации Пермского муниципального района. Администрацией Пермского муниципального района была представлена информация, согласно которой 20.07.2020 между Администрацией Пермского муниципального района и администрацией Усть-Качкинского сельского поселения было заключено соглашение № 81 о передачи части полномочий по решению вопроса местного значения МКУ «Управление благоустройством Пермского муниципального района».

После принятия заключения об обстоятельствах дела от 28.08.2020 представители администрации Усть-Качкинского сельского поселения указали на несогласие с выводами, изложенными в заключении, на отсутствие в действиях Администрации нарушения антимонопольного законодательства и необходимости прекращения

производства по делу, поскольку предупреждение считают исполненным.

Изучив представленные в материалы дела документы и сведения, выслушав объяснения сторон, Комиссия Пермского УФАС России пришла к следующим выводам.

Согласно ч.1-3 ст. 28.1 Федерального закона от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении», передача прав владения и (или) пользования объектами теплоснабжения, находящимися в государственной или муниципальной собственности, осуществляется только по договорам их аренды, которые заключаются в соответствии с требованиями гражданского законодательства, антимонопольного законодательства Российской Федерации и принятых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации с учетом предусмотренных настоящим Федеральным законом особенностей, или по концессионным соглашениям, заключенным в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации о концессионных соглашениях, за исключением предусмотренных законодательством Российской Федерации о несостоятельности (банкротстве) и законодательством Российской Федерации о приватизации случаев передачи прав на такие объекты.

Осуществление полномочий по организации в границах поселения, городского округа теплоснабжения населения посредством передачи прав владения и (или) пользования объектами теплоснабжения, находящимися в муниципальной собственности, реализуется по договорам их аренды или по концессионным соглашениям, за исключением предусмотренных законодательством Российской Федерации о несостоятельности (банкротстве) и законодательством Российской Федерации о приватизации случаев передачи прав на такие объекты.

В случае, если срок, определяемый как разница между датой ввода в эксплуатацию хотя бы одного объекта из числа объектов теплоснабжения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и датой опубликования извещения о проведении соответствующего конкурса, превышает пять лет либо дата ввода в эксплуатацию хотя бы одного объекта из числа данных объектов не может быть определена, передача прав владения и (или) пользования данными объектами осуществляется только по концессионному соглашению (за исключением предоставления в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации указанных прав на такое имущество лицу, обладающему правами владения и (или) пользования сетью инженерно-технического обеспечения, в случае, если передаваемое имущество является частью соответствующей сети инженерно-технического обеспечения и данные часть сети и сеть являются технологически связанными в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности).

Из указанных норм следует, что если объекты теплоснабжения, в отношении которых планируется передача прав владения и (или) пользования были введены в эксплуатацию менее чем за пять лет до момента опубликования соответствующего извещения о проведении конкурса, в отношении таких объектов может быть заключен договор аренды, в ином случае – только концессионное соглашение.

В рассматриваемом случае, согласно документов, представленных Администрацией, спорные объекты теплоснабжения, переданы по договору от 22.08.2018, 19.09.2018, 19.09.2018, 22.10.2018, 21.11.2018, 21.12.2018, 18.01.2019,

13.02.2019, 19.08.2019, 16.09.2019, 17.10.2019, 16.12.2019, 13.01.2020, 12.02.2020, 12.03.2020, 10.04.2020.

Между тем, спорные объекты теплоснабжения, являющиеся предметом спорного договора, введены в эксплуатацию ранее пяти лет до даты заключения указанного договора. Следовательно, передача прав владения и (или) пользования третьим лицам возможна только на основании концессионного соглашения.

Антимонопольный орган не может согласиться с исполнением Администрацией предупреждения, поскольку полномочия по проведению конкурса на право заключения концессионного соглашения были переданы лишь 20.07.2020, после возбуждения настоящего дела о нарушении антимонопольного законодательства. Кроме того доказательств, подтверждающих разработку конкурсной документации Пермскому УФАС России также представлено не было.

Доводы Администрации о том, что решение о передаче полномочий по проведению конкурса на право заключения концессионного соглашения было принято советом депутатов 11.03.2020, а соглашение заключено лишь 20.07.2020 из-за ограничений, введенных указом губернатора Пермского края от 29.03.2020 № 23 «О мероприятиях, реализуемых в связи с угрозой распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) в Пермском крае», не принимается, поскольку введенные ограничения не касались органов местного самоуправления муниципальных образований Пермского края.

Комиссии антимонопольного органа была представлена дорожная карта по заключению концессионного соглашения в отношении объектов теплоснабжения Усть-Качкинского сельского поселения. Согласно указанной карте разработка конкурсной документации должна завершиться 31.08.2020, проведение конкурсных процедур запланировано на ноябрь 2020 года, а подписание концессионного соглашения - на февраль 2021 года.

Федеральный закон «О защите конкуренции» распространяется на отношения, которые связаны с защитой конкуренции, в том числе с предупреждением и пресечением монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, и в которых участвуют российские юридические лица и иностранные юридические лица, организации, федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные осуществляющие функции указанных органов органы или организации, а также государственные внебюджетные фонды, Центральный банк Российской Федерации, физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели. Целями Закона о защите конкуренции являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков (ст. 1 Закона о защите конкуренции).

Согласно п. 1 ст. 22 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган обеспечивает государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами,

хозяйствующими субъектами, физическими лицами.

Товарный рынок - сфера обращения товара (в том числе товара иностранного производства), который не может быть заменен другим товаром, или взаимозаменяемых товаров, 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 (п. 4 ст. 4 Закона о защите конкуренции).

Хозяйствующий субъект - коммерческая организация, некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход, индивидуальный предприниматель, иное физическое лицо, не зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя, но осуществляющее профессиональную деятельность, приносящую доход, в соответствии с федеральными законами на основании государственной регистрации и (или) лицензии, а также в силу членства в саморегулируемой организации (п. 5 ст. 4 Закона о защите конкуренции).

Конкуренция представляет собой соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке (п. 7 ст. 4 Закона о защите конкуренции).

В силу ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации 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).

Исследовав обстоятельства дела, Комиссия антимонопольного органа приходит к выводу, что направление Управлением уведомлений о демонтаже НТО и отказов в заключении соответствующих договоров на новый срок без проведения торгов привело к необоснованному препятствованию осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами на рынке розничной торговли.

Таким образом, в результате действий (бездействия) Администрации Усть-Качкинского сельского поселения деятельности ООО «Стройтехсервис», а в последствии и деятельности ООО «Теплово» были необоснованно созданы преимущественные условия.

Анализ состояния конкуренции на соответствующем товарном рынке за период, составляющий один год (с 20.11.2018 по 20.11.2019), показал, что товарным рынком для настоящего исследования является рынок услуг по теплоснабжению на территории Пермского муниципального района Пермского края. В рамках

рассматриваемого дела было установлено, что в разные годы услуги по теплоснабжению Усть-Качкинского сельского поселения оказывали ООО «Райтеплоэнерго-Сервис», ООО «Стройтехсервис», ООО «Теплово». Кроме того, следует принять во внимание, что на территориях, граничащих с Усть-Качкинским сельским поселением, услуги по теплоснабжению оказываются ООО «Инвестспецпром», ООО «Пермская сетевая компания», ООО «Поток» и др. Оценка изменения (возможного изменения) состояния конкуренции на товарном рынке вследствие заключения договоров аренды муниципального имущества от 22.08.2018, 19.09.2018, 19.09.2018, 22.10.2018, 21.11.2018, 21.12.2018, 18.01.2019, 13.02.2019, 19.08.2019, 16.09.2019, 17.10.2019 с ООО «Стройтехсервис» без проведения торгов показала, что действия Администрации Усть-Качкинского сельского поселения явились необоснованным вмешательством органов местного самоуправления в конкурентную среду посредством использования властных полномочий.

Учитывая вышеизложенное, Комиссия антимонопольного органа приходит к выводу, что вышеописанные действия Администрации привели к нарушению ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции. Оснований для прекращения производства по делу в соответствии со ст. 48 Закона о защите конкуренции не усматривается.

В соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 49 Закона о защите конкуренции комиссия антимонопольного органа при принятии решения по делу о нарушении антимонопольного законодательства разрешает вопрос о выдаче предписаний и об их содержании, направленных на устранение и (или) предотвращение нарушения антимонопольного законодательства.

Комиссия антимонопольного органа полагает необходимым выдать Администрации предписание о принятии мер, направленных на прекращение нарушения антимонопольного законодательства и устранение его последствий путем, в т.ч. путем принятия исчерпывающих мер, направленных на обеспечение конкуренции и соблюдение требований ч. 3 ст. 28.1 Федерального закона от 27.07.2010 N 190-ФЗ «О теплоснабжении».

На основании изложенного, руководствуясь ст. 23, ч. 1 ст. 39, ч. 1-4 ст. 41, ч. 1 ст. 49, ст. 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия Пермского УФАС России,

РЕШИЛА:

1. Основания для прекращения рассмотрения дела отсутствуют.

2. Признать в действиях Администрации Усть-Качкинского сельского поселения нарушение части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в предоставлении Обществу с ограниченной ответственностью «Стройтехсервис», а впоследствии Обществу с ограниченной ответственностью «Теплово» муниципальной преференции путем передачи в

аренду без торгов имущества, находящегося в муниципальной собственности (объекты теплоснабжения), посредством заключения договоров аренды муниципального имущества от 22.08.2018, 19.09.2018, 19.09.2018, 22.10.2018, 21.11.2018, 21.12.2018, 18.01.2019, 13.02.2019, 19.08.2019, 16.09.2019, 17.10.2019, 16.12.2019, 13.01.2020, 12.02.2020, 12.03.2020, 10.04.2020 в нарушение установленного законом порядка, в том числе в нарушение требований ч.ч. 1, 3 ст. 28.1 Федерального закона от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении», что привело либо могло привести к ограничению, устранению, недопущению конкуренции на соответствующем товарном рынке.

3. Выдать Администрации Усть-Качкинского сельского поселения предписание о принятии мер, направленных на прекращение нарушения антимонопольного законодательства и устранение его последствий, в т.ч. путем принятия исчерпывающих мер, направленных на обеспечение конкуренции и соблюдение требований ч. 3 ст. 28.1 Федерального закона от 27.07.2010 N 190-ФЗ «О теплоснабжении».

4. Передать материалы дела должностному лицу Пермского УФАС России для рассмотрения вопроса о привлечении лиц, допустивших установленное нарушение антимонопольного законодательства, к административной ответственности.

5. Основания для принятия других мер по пресечению и (или) устранению последствий нарушения антимонопольного законодательства отсутствуют.

Председатель Комиссии

<...>

Члены Комиссии

<...>

<...>

Решение и предписание антимонопольного органа могут быть обжалованы в Арбитражный суд Пермского края в течение трех месяцев со дня принятия решения и выдачи предписания в порядке, установленном Арбитражным процессуальным кодексом РФ, а также в коллегиальный орган ФАС России.